

TARTU ÜLIKOOL
Euroopa kolledž

Magistritöö

Inna Dolgovskaja

**Rahvusparlamentide osalus poliitilises dialoogis Euroopa Liidu institutsioonidega
Lissaboni lepingu järgselt**

Juhendajad: Piret Ehin (Ph.D) ja Kirke Kink (MA)

Tartu 2015

Olen koostanud töö iseseisvalt. Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite seisukohad, ning kirjandusallikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

/töö autori allkiri/

Kaitsmine toimub 18. detsembril 2015. aastal kell Lossi 36 auditooriumis 103.

Retsensent: Viljar Veebel (Ph.D)

LÜHIKOKKUVÕTE

Rahvusparlamentide roll Euroopa Liidus on teema, mille üle on nii Euroopa Liidu institutsioonide tasandil kui ka liikmesriikides diskuteeritud juba alates Euroopa Ühenduste asutamisest. Käesoleva magistritöö eesmärk on uurida Euroopa integratsiooni teooriatest lähtudes rahvusparlamentide kaasamist, anda ülevaade rahvusparlamentide rollist enne Lissaboni lepingu vastuvõtmist ning analüüsida, kas Lissaboni lepingu alusel said rahvusparlamendid piisavalt õigusi, võimalusi ja mehhanisme, et osaleda Euroopa Liidu otsustusprotsessides, ning kas on vaja täiendavaid muudatusi, et liikmesriikide parlamendid oma uusi pädevusi tegelikkuses ka efektiivselt kasutada saaksid.

Magistritöö võtab aluseks Euroopa integratsiooniteooriad ja demokraatia defitsiidi kontseptsiooni ning neist tulenevad arusaamad rahvusparlamentide rollist. Töö annab ülevaade rahvusparlamentide rolli kujunemisest Euroopa Liidus vastavalt aluslepingutele, seletab lahti, kuidas see roll on muutunud ja uurib, kuidas rahvusparlamendid oma uusi pädevusi kasutavad ning kuidas Euroopa Liidu institutsioonid sellesse uude rolli suhtuvad. Samuti analüüsib ja hindab magistritöö erinevaid mehhanisme ja koostöö platvorme nagu parlamentidevaheline koostöö, COSAC, IPEX ja ECPRD, mis aitavad rahvusparlamentidel leida kontakte, koostööd ja osaleda poliitilises dialoogis.

Magistritöö esitab ja analüüsib empiirilisi andmeid rahvusparlamentide osaluse kohta subsidiaarsuse põhimõtte järgimise kontrolli mehhanismis ja poliitilises dialoogis Euroopa Komisjoniga ning autor on püstitanud hüpoteesi, et rahvusparlamentide poliitilisse dialoogi kaasamise vaatenurgast ei ole Lissaboni lepinguga tehtud muudatused oluliselt suurendanud Euroopa Liidu demokraatlikku mõõdet, sest puuduvad praktilised eeldused ja siduvad kohustused ning teisalt avalduvad rahvusparlamentide erinevast tüübist või inimressursi puudumisest tulenevad kitsaskohad, ühine identiteet ja arusaam uute pädevuste rakendamiseks.

TÄNUAVALDUSED

Soovin tänada oma juhendajaid: Eesti diplomaati ja hetkel Euroopa Parlamendi ametnikku Kirke Kinki heade nõuannete ja ettepanekute eest, suunamise, motivatsiooni ja eelkõige tema kannatlikkuse eest ning Piret Ehinit, kelle arvamus oli mulle töö koostamisel väga tähtis.

Tänan ka endist Riigikogu esindajat Euroopa Parlamendi juures Malle Kuulerit, kelle kaudu oli võimalik saada töö jaoks vajalikku informatsiooni ja kontakte rahvusparlamentide esindajate seas Euroopa Parlamendi juures. Tänan ka praegust Riigikogu esindajat Euroopa Parlamendi juures Kristi Sõpra ja Euroopa Parlamendi teenistajat Joel Hirve, kes oli kindel toetaja ja suunaja.

Samuti soovin tänada oma õde, kes julgustas, et miski pole võimatu, ja oma perekonda ning sõpru nende toetuse eest.

Tänan kogu südamest Tartu Ülikooli Euroopa Kolledži personali väga meeldiva koostöö, suhtumise ja mõistmise eest.

SISUKORD

LÜHENDITE LOETELU	7
SISSEJUHATUS	8
1. RAHVUSPARLAMENTIDE ROLL JA DEMOKRAATIA DEFITSIIT EUROOPA INTEGRATSIOONIPROTSSESSIS	13
1.1. Demokraatia defitsiit Euroopa Liidu esindusdemokraatias	13
1.2. Rahvusparlamendid kui demokraatia defitsiidi vähendajad Euroopa integratsiooniteooriate seisukohast	17
2. RAHVUSPARLAMENTIDE ROLL JA KOOSTÖÖ MEHHAANISMID EUROOPA LIIDU INTEGRATSIOONIPROTSSESSIS	22
2.1. Rahvusparlamentide rolli kujunemine Euroopa Liidus vastavalt aluslepingutele	22
2.2. Euroopa Liidu asjade komisjonid rahvusparlamentides	30
2.3. Rahvusparlamentide esindajad	31
2.4. COSAC kui Euroopa Liidu asjade komisjonide vahelise koostöö vorm	33
2.5. Parlamentidevaheline koostöö	37
2.6. IPEX ja ECPRD	39
3. RAHVUSPARLAMENTIDE MÕJU EUROOPA LIIDU OTSUSTUSPROTSSESSIS	42
3.1. Subsidiaarsuse järelevalve	43
3.1.1. „Kollane kaart”	47
3.1.2. „Oranž kaart”	50
3.1.3. Mitteametlik „roheline kaart”	52
3.1.4. Võimalik „punane kaart”	53
3.2. Poliitiline dialoog Euroopa Komisjoniga	53
3.3. Järeldused läbiviidud analüüsist	60
KOKKUVÕTE	63

KASUTATUD ALLIKATE LOETELU.....	67
LISAD	77
Saabunud arvamuste koguarv riigi/esinduskogu kaupa poliitilise dialoogi raames.....	77
Saabunud arvamuste koguarv riigi/esinduskogu kaupa põhjendatud arvamused	80
Rahvusparlamentide alamkodade roll Euroopa Liidus	83
Summary	85

LÜHENDITE LOETELU

EL	Euroopa Liit
Komisjon	Euroopa Komisjon
EL Nõukogu	Euroopa Liidu Nõukogu
ELAK	Euroopa Liidu asjade komisjon
COSAC	<i>Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires et européennes des parlements de l'Union européenne</i> (eesti keeles: Euroopa Liidu liikmesriikide parlamentide Euroopa Ühenduse asjade komisjonide konverents)
IPEX	<i>EU Interparliamentary Exchange</i> (eesti keeles: Euroopa Liidu parlamentidevahelise teabevahetuse platvorm)
ECPRD	<i>European Centre for Parliamentary Research and Documentation</i> (eesti keeles: Euroopa Parlamendiuuringute ja Dokumendikeskus)

SISSEJUHATUS

*The Sleeping Beauty woke up and was determined not to be
a latecomer to the ball or, even worse, a loser.¹*

Rahvusparlamentide roll ELis on teema, mille üle on nii ELi institutsioonide tasandil kui ka liikmesriikides diskuteeritud juba alates Euroopa Ühenduste asutamisest. 1990. aastate keskel tõusis tähelepanu keskmesse poliitiline ja akadeemiline debatt selle üle, kuidas ületada demokraatia defitsiit ELis². Akadeemilise huvi süvenemisele aitasid kaasa esimesed võrdlevad analüüsid, mis näitasid valdavalt rahvusparlamentide võimetust või soovimatust kontrollida oma valitsuste tegevust ELi asjades³. Selle tõttu said rahvusparlamendid tuntuks kui Euroopa integratsiooni „kaotajad”⁴⁵, „ohvrid”⁶ või „uinuvad kaunitarid”⁷.

Rahvusparlamentidel on fundamentaalne roll kõikides liikmesriikides ja nad on vaieldamatult demokraatia keskne institutsioon, seda ka ELi kontekstis. Esiteks, on nad kodanike poolt otsevalitud. Teiseks, vastutavad nad õigusaktide vastuvõtmise ja lepingute ratifitseerimise eest. Kolmandaks, tagavad nad tõhusalt toimiva sidususe kodanike ja ELi vahel ning vastutavad kodanike kaasamise eest ELi asjadesse. Neljandaks, teostavad nad kontrolli valitsuste tegevuste üle ELi asjades.

Kui enne Maastrichti lepingut võib rahvusparlamente tõesti nimetada ELi asjades „uinuvateks kaunitarideks”, siis pärast seda on iga olulisema lepinguga rahvusparlamentide omavahelise koostöö võimalused üha enam laienenud ja ELi

¹ Neunreither, K. (2005). *The European Parliament and National Parliaments: Conflict or cooperation?*. The Journal of Legislative Studies, Volume 11, No.3/4 (466–489), 467. Loetud aadressil <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13572330500273802> (20.10.2015).

² Raunio, T. (1999). *Always One Step Behind? National Legislatures and the European Union*. Government and Opposition, Volume 34, Issue 2 (180–202), 180.

³ Laursen, F, Pappas, S.A. (1995). *The Changing Role of Parliaments in the European Union*. Maastricht: EIPA, 1995.

⁴ Maurer, A., Wessels, W. (2001). *National Parliaments on their Ways to Europe. Losers or Latecomers?* Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. Loetud aadressil http://aei.pitt.edu/1476/1/National_Parliaments_Losers_or_Latecomers.pdf (8.9.2015).

⁵ Kassim, H. (2005). The Europeanization of member state institutions, in *The Member States of the European Union*, ed. by S. Bulmer and C. Lequesne. Oxford: Oxford University Press, 285–316.

⁶ Goetz, K.H., Meyer-Sahling, J-H. (2008). *The Europeanisation of national political systems: Parliaments and executives, living reviews in European Governance*, 3(2), 6. Loetud aadressil http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2011/2482/pdf/lreg_2008_2Color.pdf (8.9.2015).

⁷ Maurer, Wessels, 2001, 521.

mõjutamismehhanismid suurenenud. Eriti suur muutus on toimunud pärast Lissaboni lepingu vastuvõtmist 2009. aastal, kus rahvusparlamentide õigusi ja pädevusi on esmakordselt mainitud nii põhilepingus kui ka kahes protokollis, mis määratlevad rahvusparlamentide rolli ja kaasamise ELi asjadesse.

Lissaboni lepingu vastuvõtmist saatsid artiklid ja debatil, milles arutleti teemal, et Lissaboni leping vähendab demokraatia defitsiiti ELis, toob rahvusparlamendid rohkem mängu ning annab neile võimaluse osaleda ja otse mõjutada ELi asjade kulgu. Samaaegselt esitleti uut subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse järelevalve mehhanismi, mis võimaldab blokeerida Euroopa Komisjoni seadusandlike õigusaktide eelnõusid. Rahvusparlamente nimetati isegi „virtuaalseks kolmandaks kojaks”⁸, mis mängib rolli Euroopa Komisjoni, EL Nõukogu ja Euroopa Parlamendi kõrval. Kas sellised arutelud on saanud tõeks? Kas rahvusparlamente võib nimetada täisväärtuslikeks partneriteks ELi seadusandlikus protsessis?

Käesoleva magistr töö eesmärk on uurida Euroopa integratsiooniteooriatest lähtudes rahvusparlamentide kaasamist, anda ülevaade rahvusparlamentide rollist enne Lissaboni lepingu vastuvõtmist ning analüüsida, kas Lissaboni lepingu alusel said rahvusparlamendid piisavalt õigusi, võimalusi ja mehhanisme, et osaleda ELi otsustusprotsessides, ning kas on vaja täiendavaid muudatusi, et liikmesriikide parlamendid oma uusi pädevusi tegelikkuses ka efektiivselt kasutada saaksid.

Magistr töö eesmärgi saavutamiseks on piiritletud järgmised uurimisküsimused:

- Milline roll võiks olla rahvusparlamentidel Euroopa integratsiooniprotsessis, lähtudes Euroopa integratsiooniteooriatest?
- Kuidas muutus rahvusparlamentide roll Lissaboni lepingu vastuvõtmisega?
- Kas rahvusparlamendid kasutavad praktikas oma pädevusi, sealhulgas võimalust poliitiliseks dialoogiks ELi institutsioonidega ning võimalust teostada järelevalvet subsidiaarsuse põhimõtte järgimise üle; ning kas praktiliste eelduste,

⁸ Cooper, I. (2011). A „Virtual Third Chamber” for the European Union? *National parliaments after the Treaty of Lisbon*. ARENA Working Paper, 5. Loetud aadressil <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01402382.2012.665735> (20.10.2015).

siduvate kohustuste, rahvusparlamentide erinevast tüübist või inimressursi ja ühise identiteedi ning arusaamise puudumisest tulenevalt on rahvusparlamentide rolli täpsustamiseks vaja aluslepingutesse sisse viia täiendavaid muudatusi?

Esimene uurimisküsimus peaks aitama paremini aru saada, kas ja milline peaks olema rahvusparlamentide roll ELi otsustusprotsessis ning kas nt esindusdemokraatiat esindav ja Lissaboni lepinguga rohkem võimu ja pädevusi saanud Euroopa Parlament ei saaks seda rolli täita. Teoreetiline osa on vajalik hindamaks, milline teooria kirjeldab kõige täpsemalt Euroopa integratsiooni praegust olukorda.

Teine uurimisküsimus toob esile võrdlusmomendi erinevate aluslepingute vahel alates Rooma lepingutest kuni Lissaboni lepingu vastuvõtmiseni ning seletab, miks Lissaboni leping on rahvusparlamentide rolli seisukohast tähtis, milliseid muudatusi leping kaasa tõi ning kas rahvusparlamendid said lõpuks mõjuda Euroopa Komisjoni, EL Nõukogu ja Euroopa Parlamendi kõrval.

Vastamaks kolmandale uurimisküsimusele on esitatud põhjalik statistiline analüüs, mida on vaja konkreetselt rahvusparlamentide tegevuse tulemuslikkuse mõõtmiseks ning saamaks aru, kas Lissaboni lepingust tulenevad muudatused on reaalselt teostatavad ning aitavad rahvusparlamentidel osaleda ELi otsustusprotsessis. Samuti tõstatub küsimus, kas Lissaboni leping on pigem suitsukate ning, sest Lissaboni lepinguga ettenähtud lävendid seadusandluse peatamiseks on raskestisaavutatavad, mille tõttu ei saa rahvusparlamendid endiselt mängida ELi otsustusprotsessis suurt rolli.

Eelnevast tulenevalt püstitab autor magistritöö hüpoteesi: rahvusparlamentide poliitilisse dialoogi kaasamise vaatenurgast ei ole Lissaboni lepinguga tehtud muudatused oluliselt suurendanud ELi demokraatlikku mõõdet, sest puuduvad praktilised eeldused ja siduvad kohustused ning teisalt avalduvad rahvusparlamentide erinevast tüübist või inimressursi ja ühise identiteedi ning arusaamise puudumisest tulenevad kitsaskohad uute pädevuste rakendamiseks.

Magistritöö teema on väga aktuaalne. Esiteks, ei ole käesolevat teemat Eestis veel laiemalt käsitletud. Teiseks, Lissaboni lepingu vastuvõtmisest ning ratifitseerimisest on peagi möödas kuus aastat ja on võimalik analüüsida, kas Lissaboni lepingu alusel said

rahvusparlamendid piisavalt õigusi, võimalusi ja mehhanisme, et osaleda ELi otsustusprotsessides; kuidas ELi liikmesriikide parlamendid kasutavad oma pädevusi vastavalt Lissaboni lepingule – kui efektiivselt, aktiivselt ja mis ulatuses; ning kas oleks vaja midagi muuta.

Käesolev magistritöö koosneb kolmest peatükist.

Töö esimene peatükk keskendub demokraatia defitsiidile, Euroopa integratsiooniteooriatele ning neist tulenevatele arusaamadele rahvusparlamentide rollist. Teine peatükk annab ülevaade rahvusparlamentide rolli kujunemisest ELis vastavalt aluslepingutele. Lissaboni lepingu puhul ei vaatle autor kõiki lepingu sätteid, mis puudutavad rahvusparlamente, vaid keskendub kahele peamisele – subsidiaarsuse põhimõtte järgimise kontrolli mehhanismile ja poliitilisele dialoogile Euroopa Komisjoniga. Samuti käsitleb teine peatükk ELAKite moodustamist rahvusparlamentides ja nende esindajate tegevust Euroopa Parlamendi juures, autor analüüsib ja hindab erinevaid mehhanisme ja koostööplatvorme nagu parlamentidevaheline koostöö, COSAC, IPEX ja ECPRD, mis aitavad rahvusparlamentidel leida kontakte, teha koostööd ning osaleda poliitilises dialoogis.

Kolmas peatükk esitab empiirilised andmed rahvusparlamentide osaluse kohta subsidiaarsuse põhimõtte järgimise kontrolli mehhanismis ja poliitilises dialoogis Euroopa Komisjoniga ning analüüsib neid. Samuti teeb autor eelnevast analüüsist lähtuvalt järeldused ning annab hinnangu püstitatud hüpoteesi paikapidavusele.

Uurimismetoodika ehitati üles kvantitatiivset meetodit kasutades, toetudes Euroopa Komisjoni aastaaruannetele koos statistikaga 2010–2014, mis on avaldatud 28 riigi kohta Euroopa Liidu Teatajas, ja millest tulenevalt analüüsitakse, kuidas ja kui tõhusalt kasutavad rahvusparlamendid Lissaboni lepingust tulenevaid pädevusi. Samuti keskendub magistritöö aluslepingute analüüsile; valikuliselt rahvusparlamentide seisukohtadele; Euroopa Parlamendi resolutsioonidele, milles käsitletakse Euroopa Parlamendi ja liikmesriikide parlamentide vahelisi suhteid; COSACi aruannetele; ning ELi õigusaktidele, mis on vajalikud, et aru saada rahvusparlamentide rollist ja võimalustest ELi otsustusprotsessis. Käesolev uurimus toetub ühtlasi teadusartiklitele ja autori oma kogemustele ja teadmistele, mis on saadud töötades Riigikogu Kantselei

välissuhete osakonnas, Eesti Vabariigi Alalises Esinduses ELi juures ja Euroopa Parlamendi regionaalarengukomisjonis. Mitmed mõtted on saadud ka aruteludest ametnikega erinevates Euroopa Parlamendi komisjonides ja rahvusparlamentide esindajatega Euroopa Parlamendi juures.

Käesolev magistritöö sisaldab autori isiklikku arvamust, mida ei tohiks tõlgendada kui Euroopa Parlamendi regionaalarengukomisjoni ametliku või mitteametliku seisukohana, kui ei ole viidatud teisiti.

1. RAHVUSPARLAMENTIDE ROLL JA DEMOKRAATIA DEFITSIIT EUROOPA INTEGRATSIOONIPROTSESSIS

1.1. Demokraatia defitsiit Euroopa Liidu esindusdemokraatias

Euroopa Ühenduste loomise algfaasis ei mõeldud, kui demokraatlikud need Ühendused või nende institutsioonid ning nende poolt kooskõlastatud otsustusprotsessid on.⁹ Keskenduti rahu ja stabiilsuse säilitamisele Euroopas ning keegi ei näinud ette, et Euroopa Ühendustest võib saada peaaegu kogu maailmajagu hõlmav liit, kuhu praeguseks kuulub 28 demokraatlikku riiki 28 erineva põhiseaduse, riigistruktuuri ja normidega.

EL annab demokraatiale Euroopas samaaegselt nii lootust kui ka kujutab sellele ohtu. Ühest küljest peetakse ELiga liitumist demokraatliku stabiilsuse ja majandusliku heaolu abinõuks ja tagatiseks, teisalt mööndakse, et EL ise ei ole eriti demokraatlik,¹⁰ mille tõttu kaheldakse Euroopa Parlamendi ja liimesriikide parlamentide teostatava traditsioonilise esindusdemokraatia toimimises ELis¹¹. Mitmed teadlased on veendunud, et EL kannatab demokraatia defitsiidi all.¹²

1990. aastatel, koos Euroopa jätkuva sisemise arengu ning laienemisega kogusid hoogu arutelud demokraatia defitsiidi üle ELis, mis tõstsid tähelepanu keskmesse Euroopa Parlamendi ja rahvusparlamentide rolli ELi poliitikate kujundamises. Euroopa integratsiooni tulemusena on liikmesriikide valitsustel võimalus osaleda ELi õigusaktide vastuvõtmisel, mis on rahvusparlamentide jaoks siduvad, kuigi nemad selles protsessis osalenud ei ole nagu riigisiseste õigusaktide puhul.¹³ Paljud teadlased kirjeldasid järjekordsete lepingute toel aset leidvat ELi integratsiooni süvenemist ja laienemist kui „klassikalist järgjärgulist ebademokratiseerumisprotsessi”, sest nende

⁹ Priks, P., Veebel. V. (2004). *Otsides lahendust demokraatia defitsiidile Euroopa Liidus: kaasav demokraatia Euroopa Tulevikukonvendi näitel*. Tartu Ülikooli Euroopa Kolledži Toimetised, nr 21, 5.

¹⁰ Katz, R. S. (2001). *Models of Democracy Elite Attitudes and the Democratic Deficit in the European Union*. European Union Politics, 2(1), 53-79, 54.

¹¹ Priks, Veebel, 2004, 5.

¹² Moravcsik, A. (2004). *Is there a 'democratic deficit' in world politics? A framework for analysis*. Government and opposition, 39(2), 336-363, 3.

¹³ Kiiver, P. (2006). *The National Parliaments in the European Union: A Critical View on EU Constitution-Building*. Hague: Kluwer Law International, 71.

arvates oli see toimunud rahvusparlamentide ja traditsiooniliste parlamentaarsete aruandlusmehhanismide arvelt.¹⁴

„Deparlamentiseerumise” teooria väidab, et oluliste pädevuste järk-järguline ülekandmine liikmesriigi tasandilt Euroopa tasandile on viinud rahvusparlamentide poliitilise sõltumatuse vähenemiseni ning nõrgendanud parlamentaarset järelevalvet täidesaatva võimu üle, kellel on ELi otsustusprotsessis kandev rolli, kuid sageli kodanikepoolse vastava mandaadita.¹⁵ Vaieldi, et Euroopa integratsioon käivitati toimumaks riikide vahel, mitte riigisiselt.¹⁶ Pädevused tsentraliseeriti ja jagati ELi tasandil niinimetatud vertikaalse integratsiooni käigus¹⁷. Toimis vertikaalne võimude lahusus, mis tähendas seda, et riigid ei kasutanud oma pädevusi enam üksi, vaid jagasid neid ELi institutsioonidega, mille tulemusena on rahvusparlamendid otseselt kaotanud mõjuvõimu.¹⁸

Ka Euroopa Parlamendi osalus ELi poliitikate kujundamises pole seda kompenseerinud. Kuigi tegemist on ainukese ELi institutsiooniga, mis saab oma legitiimsuse otse liikmesriikide kodanikelt, on selle seadusandlik pädevus piiratud.¹⁹ Ühelt poolt võib ta küll osaleda ELi õigusaktide vastuvõtmise menetlemises kaasotsustajana, nõusolekumenetluses või arvamuste andmisega, teisalt puudub tal õigus algatada õigusaktide ettepanekuid. Euroopa Parlament peab jagama oma seadusandlikku pädevust teiste institutsioonidega. EL Nõukogu ja Komisjoni liikmed ei ole ELi kodanike poolt otse valitud vaid tegemist on eelkõige liikmesriikide valitsuse liikmete ja nende poolt nimetatud esindajatega. Seetõttu räägitakse otsese legitiimsuse

¹⁴ Stratulat, C., Emmanouilidis, J., A., Fischer, T., Piedrafita, S. (2014). *Legitimising EU Policymaking: What Role for National Parliaments?* Loetud aadressil http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_4101_legitimising_eu_policymaking.pdf (19.10.2015).

¹⁵ Schmidt, Vivien A. (1999). *European 'federalism' and its encroachments on national institutions*. *Publius*, Volume 29, Number 1, 19-44.

¹⁶ Steenbergen, M., R., Marks, G. (2004). Introduction: Models of political conflict in the EU, in *European Integration and Political Conflict*, ed. by Steenbergen, M., R., Marks, G. Cambridge University Press, 1.

¹⁷ Schimmelfennig, F., Rittberger, B. (2015). The EU as a system of differentiated integration. A challenge for theories of European integration?, in *European Union: Power and Policy-making*, ed. by Richardson, J., Mazey, S. (33-63). London and New York: Routledge, 34.

¹⁸ Raunio, T. (2011). *The Gatekeepers of European Integration? The Functions of National Parliaments in the EU Political System*, 304. Loetud aadressil <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/07036337.2010.546848>

¹⁹ Erne, J., (2007/2008). *Riigi pädevuse omistamine rahvusvaheliste organisatsioonide kohustuste alusena*. *Acta Societatis Martensis*, 121-142.

vähenedisest ja ELi demokraatia defitsiidi tekkimisest.²⁰ Vastavalt tavapärasele arusaamale demokraatia defitsiidist on ELi areng viinud parlamentaarse järelevalve murenemiseni täidesaatva võimu üle ning „võta-või-jäta” paketid on tähendanud rahvusparlamentide jaoks, et nende ainus võimalus on aluslepingulised kokkulepped muudatusteta vastu võtta, kui nad ei soovi nende tagasilükkamisega paisata ELi põhiseaduslikku kriisi.²¹

Andreas Føllesdal ja Simon Hix rõhutasid, et demokraatia defitsiit tekkis kahel tasandil: nii riiklikul kui ka ELi tasandil.²² Simon Hix oli seisukohal, et demokraatia defitsiit on suurimaid ELi demokraatia ja legitiimsuse probleeme, kuna Euroopa integratsioon on kaasa toonud riikide parlamentide rolli vähenedise ja täidesaatva võimu rolli suurenemise; Euroopa Parlament on nõrk; ELi temaatika ja probleemid ei ole põhiküsimus rahvusparlamentide ega Euroopa Parlamendi valimistel ning EL on valijatele liiga kaugel.²³ Seda seisukohta toetab ka Joseph Weiler rõhutades, et demokraatia defitsiit tekkis, kuna Euroopa integratsioon tähendas rahvusparlamentide rolli vähenedist ja täidesaatva võimu suurenemist ning et valimised ei toimu üle-Euroopalisel tasandil.²⁴

Pippa Norris väitis, et demokraatia defitsiidi probleem seisneb mitmes aspektis: läbipaistvuse puudumine selles osas, „kes ütles mida” suletud uste taga toimunud EL Nõukogu läbirääkimistel; keerukus poliitiliste väljundite seostamisel tulemustega, mis ei võimalda avalikkusel hinnata nende valitsuste tööd Euroopa suunal; riigisiseste küsimuste domineerimine rahvusparlamentide valimistel, mis tähendab, et välispoliitika on tavaliselt valijaskonna silmis vähemtähtis. Seejuures pakuvad suuremad poliitilised perekonnad harva välja erinevaid lähenemisi olulistele üle-Euroopalist valitsemist puudutavatele küsimustele. Rahvusparlamentide valimised on selle tulemusena

²⁰ Erne, 2007/2008, 124-125.

²¹ Raunio, T., Hix, S. (2001). Backbenchers Learn to Fight Back: European Integration and Parliamentary Government, in *Europeanised politics? European Integration and National Political System*, ed. Goetz K., H., Hix, S. (142-169). London: Frank Cass Publishers, 143.

²² Follesdal, A., Hix, S. (2006). Why there is a democratic deficit in the EU: A response to Majone and Moravcsik. *Journal of common market studies*, 44(3), 533-562.

²³ Parts, M. (2010). *Simon Hix Euroopa Liidu demokraatia defitsiidist*. Riigikogu Toimetised. Loetud aadressil <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=14279> (28.11.2015).

²⁴ Weiler, J. H., Haltern, U. R., & Mayer, F. C. (1995). European democracy and its critique. *West European Politics*, 18(3), 4-39, 7-8. Loetud aadressil <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/01402389508425089> (28.11.2015).

kodanikkonnale väga ebatõhusaks tööriistaks, mille kaudu väljendada välispoliitilisi eelistusi ELi puhul.²⁵

ELi demokraatia defitsiiti võib lahata nii selle koosluse institutsionaalse ülesehituse kui ka poliitikakujundamise protsessi seisukohast. Paljud teadlased väidavad, ELi ei saa pidada täiesti demokraatlikuks süsteemiks, sest sel puuduvad institutsionaalsed mehhanismid ja protseduurid, mis tagaks rahva valitsemise rahva poolt ja rahva huvides.²⁶ Kõige silmapaistvamate näidetena ELi poliitilise süsteemi demokraatia defitsiidist tuuakse välja selle järgmisi tahke:

Esiteks, institutsionaalne demokraatia defitsiit, Komisjoni ametisse nimetamine ja parlamentaarse aruandluskohustuse puudumine, nagu ka nende koosolekute läbipaistmatus; Euroopa Parlamendi nõrkus ja toimivate üle-Euroopaliste parteide puudumine.²⁷

Teiseks, ELi demokraatlikkuse probleemiks on Euroopa *demos*'e puudumine. Puudub ELi identiteet ja ühine keel, mis viitavad sotsiaalsele demokraatia defitsiidile.²⁸

Kolmandaks, ELi poliitilisel süsteemil napib legitiimsust, sest see ühes oma poliitikatega on vähearenenud.²⁹

Demokraatia probleemid seonduvad ühiselt legitiimsuse probleemidega, mis eeldavad, et ELi otsustusprotsess ja edasine kulg peaks olema demokraatlikum.

Teadlased on vaielnud selle üle, kas demokraatia defitsiiti oleks võimalik vähendada, andes rohkem võimu Euroopa Parlamendile ja rahvusparlamentidele, ja on jäänud lahkarvamusele. Simon Hix arvas, et demokraatia defitsiiti ei peaks ja ei tohiks

²⁵ Norris, P. (1997). Representation and the democratic deficit. *European Journal of Political Research*, 32(2), 273-282, 276. Loetud aadressil <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1475-6765.00342/epdf> (28.11.2015).

²⁶ Sprungk, C. (2013). *A New Type of Representative Democracy? Reconsidering the Role of National Parliaments in the European Union*. *Journal of European Integration*, 35:5, 549-563, 548. Loetud aadressil <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/07036337.2013.799944> (19.10.2015).

²⁷ Campbell, M. (2012). The democratic deficit in the European Union. In *Claremont-UC Undergraduate research Conference on the European Union* (Vol. 2009, No. 1, p. 5), 26.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Sprungk, 2013, 549.

lahendada Euroopa Parlamendi abiga.³⁰ Pippa Norris nentis, et need, kes on soovinud säilitada ja rõhutada ELi institutsioonide valitsustevahelisust, on otsinud lahendusi demokraatia defitsiidile liikmesriikide järelevalve parandamises, näiteks tugevdades rahvusparlamentide ja Komisjoni vahelisi konsultatsioonimehhanisme või suurendades otsuselangetamise läbipaistvust EL Nõukogus.³¹ Carina Sprungk soovitas, et institutsionaalset ja sotsiaalset demokraatia defitsiiti ning ELi legitiimsuse probleemi oleks võimalik ravida kaasates rahvusparlamente enam ELi otsustusprotsessi.³² Kui vaadata toodud näiteid, siis ükski neist ei välista rahvusparlamentide rolli, mis võimaldab eeldada, et rahvusparlamentidel võib siiski olla roll legitiimsuse suurendamisel ning see omakorda sõltub Euroopa integratsiooniteooriate mudelist, mida EL järgib.

1.2. Rahvusparlamendid kui demokraatia defitsiidi vähendajad Euroopa integratsiooniteooriate seisukohast

Euroopa integratsioon hõlmab kahte omavahel seotud protsessi: poliitiliste pädevuste delegerimist riikideülesele tasandile saavutamaks teatud tulemusi ja uute poliitiliste institutsioonide loomist, millel on täidesaatev, seadusandlik ja kohtufunktsioon.³³ Kui analüüsida erinevaid Euroopa integratsiooniteooriaid – kas nad toetavad rahvusparlamentide rolli ja kuidas nad näevad demokraatia defitsiidi lahendamist – siis algusest peale on integratsiooniteooriate põhiline ülesanne Euroopa integratsiooniprotsessis ikkagi olnud püüda lahti mõtestada institutsiooniloomet, poliitikate lõimumist või poliitilisi väljundeid Euroopa tasandil. Samas on peamistes integratsiooniteooriates olnud keskseks integratsiooniprotsessi kulgemist selgitavaks faktoriks liikmesriikide sisepoliitika.³⁴

Föderalismi teooria toetab demokraatiat ja taunib riigivõimu monopoliseerumist. Kui EL oleks föderaalne, oleks võim jaotunud keskuse ja osaliselt iseseisvate regioonide

³⁰ Hix, S., Noury, A., G., Roland, G. (2007). *Democratic Politics in the European Parliament*. Cambridge University Press, 27.

³¹ Norris, 1997, 274.

³² Sprungk, 2013, 549.

³³ *Ibid.*

³⁴ Hix, S., Goetz, Klaus H. (2000). *Introduction: European integration and national political systems*. *West European Politics*, 23:4, 1-26, DOI: 10.1080/01402380008425398, 5. Loetud aadressil <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/01402380008425398> (19.10.2015).

vahel. Sel juhul moodustaks liikmesriigid üheskoos liitriigi ehk föderatsiooni, kus riiklik suveräänsus oleks jagatud keskvõimu ja selle osade (liikmesriikide, s.o sel juhul osariikide või liidumaade) vahel teatud valdkondades ja piirides, mis sätestatakse põhiseaduses või mingil muul moel. Föderaalriigi keskvõimu ja föderatsiooni allosade võimupädevused oleks jaotatud nii, et kumbki riigivalitsemise tasand ei saa teineteise põhiseadusega sätestatud suveräänsust vähendada³⁵.

ELi puhul ilmneb mitmeid föderaalseid omadusi³⁶ nagu nt aluslepingutele tuginedes pädevuste jagamine tsentraliseeritud ja regionaalsete otsuselangetajate vahel – vastavalt Euroopa Komisjon, EL Nõukogu ja Euroopa Parlament ning liikmesriikide valitsusorganid. Kõrgeimal kohtuorganil – ELi kohtul – on õigus otsustada pädevuste jaotust puudutavate vaidluste üle. Samas ei ole siiski tegemist föderaalse süsteemiga, kuna suured poliitilised otsused tehakse valitsustevahelisel tasandil Ülemkogus või EL Nõukogus, mis esindab ELis seadusandlikku võimu, ent ka täidesaatvat võimu. Euroopa Komisjon esindab täidesaatvat võimu ja viib ellu liidu eesmäärke, ent on ka ettepanekute algataja. Euroopa Parlamendil kui täitevvõimu kontrollimehhanismil ELi pädevuste vallas puudub seadusandlik algatusõigus. Samuti on föderalismiidee teostumise peamiseks takistuseks ELis kasutusel olev subsidiaarsuse printsiip, mis näeb ette, et otsused langetatakse võimalusel liikmesriigi tasandil ning EL tohib sekkuda üksnes kui sellel on lisaväärtus. Käesolev mehhanism on vajalik ELi demokraatia legitiimsuse probleemi lahendamiseks ning tõstaks eelkõige rahvusparlamentide rolli ELi otsustusprotsessis.³⁷

Ka tänapäeval ei ole vaibunud debatid Euroopa Ühendriikide teemal. On neid, kes väidavad, et EL on juba ammu föderaalne, teised aga kummutavad selle väite. 12. mail 2000. aastal pakkus Saksmaa välisminister Joschka Fischer oma kõnes välja idee ELi muutmisest föderaalriigiks, mille raames pädevused oleksid jaotatud Euroopa Parlamendi ja Euroopa valitsuse vahel. Euroopa Parlamendi puhul oleks sel juhul tegemist kahekojalise parlamendiga, mille esimene koda koosneks rahvusparlamentide

³⁵ Raig, I. (2013). *Euroopa föderatsioonist ja selle alternatiivist*. Loetud aadressil <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=16421> (19.10.2015).

³⁶ Nugent, N. (2010). *The government and politics of the European Union. The European Union series*. 7th edition. New York: Palgrave Macmillan, 430-435, 423.

³⁷ Peters, J. (2005). *National parliaments and subsidiarity: think twice*. *European Constitutional Law Review*, 1(01), 68-72, 69.

esindajatest, mis aitaks ära hoida konflikti rahvusparlamentide ja Euroopa Parlamendi vahel ning vähendada demokraatia defitsiiti ELis. Fischer arvas muuhulgas, et Euroopa valitsus võiks olla moodustatud liikmesriikide valitsustest.³⁸ Seda mõtet toetas 2013. aastal ka Eesti president Toomas Hendrik Ilves, kelle sõnul oleks föderalism üks lahendus, kuidas parandada ELis demokraatlikku legitiimsust ja kokku sobitada suurte ja väikeste liikmesriikide huve.³⁹

Valitsustevahelise teooria kohaselt võib integratsioon minna üksnes nii kaugele kui liikmesriigid sellel minna lubavad.⁴⁰ Stanley Hoffmann ja Alan Milward leidsid, et Euroopa integratsiooni jäävad tüürima liikmesriigid, kes kujundavad seda vastavalt riiklikele eesmärkidele ja huvidele.⁴¹ Selle teooria kohaselt oleks EL justkui rahvusvaheline organisatsioon, kus otsuseid teevad liikmesriikide valitsused ning mille eesmärk on kaitsta osaliste geopoliitilisi huve nagu riiklik julgeolek, riigikaitse ja riiklik suveräänsus.⁴² Ühest küljest võibki ELi liigitada rahvusvaheliseks organisatsiooniks, kuna olulised otsused võetakse vastu EL Nõukogu tasemel, mis koosneb liikmeriikide valitsustest, teisalt aga sai Lissaboni lepinguga võimu juurde rahvusparlamentide kõrval ka Euroopa Parlament, mis käesoleva teooriaga ei haaku. Juhul kui EL oleks rahvusvaheline organisatsioon, siis ei tekkiks ei legitiimsuse probleemi ega demokraatia defitsiiti.

Kui valitsusevahelise teooria puhul on Euroopa integratsiooniprotsessi põhiosalejad riigid ja nende valitsused, siis rahvusülese valitsemise teooria näeb nendena riikideüle sed organisatsioone ja neid esindavaid institutsioone. Riikideüle se valitsemise teooria kirjeldab teineteisega sellisel viisil koostööd töötavaid riike, et ühelgi neist ei ole

³⁸ Fischer, J. (2000). *From Confederacy to Federation: Thoughts on the Finality of European Integration*. Humboldt University in Berlin. Speech. Loetud aadressil http://www.google.be/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CCEQFjAAahUKEwiX6PuS-c7IAhVKORQKHbEyAdA&url=http%3A%2F%2Fjeanmonnetprogram.org%2Farchive%2Fpapers%2F00%2Fjoschka_fischer_en.rtf&usg=AFQjCNGw-qxhtRdsH2JCyWIFTVb_rp1rEw (19.10.2015).

³⁹ Eesti Postimees (23.01.2013). President: Euroopa Liidus tuleks tugevdada demokraatiat. Loetud aadressil <http://www.postimees.ee/1112314/president-euroopa-liidus-tuleks-tugevdada-demokraatiat> (28.11.2015).

⁴⁰ Eriksen, E., Fossum, J. (2000). *Democracy in the European Union: Integration Through Deliberation?* London and New York: Routledge, 12.

⁴¹ Schimmelfennig, Rittberger, 2015, 42.

⁴² Nwaneri, C., L. (2009). *EU Integration: Intergovernmentalism Versus Supranationalism*. Dublin: National University of Ireland. Loetud aadressil <http://eupolicyprojects.blogspot.com/2009/05/eu-integration-intergovernmentalism.html> (28.11.2015).

täit kontrolli arengute üle. See tähendab, et riigid on sunnitud nõustuma otsustega, mis ei ole kooskõlas nende soovide ja eelistustega, sest neil puudub võim neid otsuseid peatada.⁴³ Suveräänsuse kaitsjad näeksid meeleldi rahvusparlamente või liikmesriike üldisemalt haaramas rooli, mis muudaks nad „integratsiooni kaotajateks” tõelisteks „aluslepingute valitsejateks” ning oleksid demokraatia defitsiidi „ravijad”.⁴⁴

Vastavalt Andrew Moravcsiku poolt väljatöötatud liberaalsele valitsustevahelisele teooriale pöörati tähelepanu riigisisesele poliitikale ning rahvusparlamentide rollile, kuid samas Moravcsik tunnistab, et ELi demokraatia defitsiit on integratsiooniprotsessile iseloomulik nähtus, mille puhul tuleb valida esindatuse ja tõhususe vahel.⁴⁵ Samas ei saa rahvusparlamentide rolli määratleda ELi tasandil, kuna liikmesriikide poliitiliste süsteemide tuumikelementidena on rahvusparlamendid riikliku suveräänsuse ülimad sümbolid ja see on iga liikmesriigi eesõigus otsustada, millist rolli nad soovivad, et nende parlament „Euroopa mängus” mängiks.⁴⁶

Autor möönab, et mitte ükski Euroopa integratsiooniteooriatest ei keskendu otseselt rahvusparlamentide rollile ja demokraatia defitsiidi lahendamisele. Föderalismi puhul oleks igasugune rahvusparlamentide sekkumine välistatud. Olukord on muutunud valitsustevahelise koostöö teooriaga, mis olid pigem kontsentreeritud ELi institutsioonidele ja liikmesriikide valitsustele ning ei pööranud suurt tähelepanu küsimusele, millist rolli võiksid rahvusparlamendid mängida ja kuidas vähendada ELis tekkinud demokraatia defitsiit. Autori arvates on ELi puhul tegemist föderalismi ja valitsustevahelise süsteemi sümbioosiga, kuna see vastab osaliselt mõlema teooria tunnustele.

Rahvusparlamente on peetud Euroopa integratsioonis kaotajateks ning ELi legitiimsuse puudumise küsimuse tõstatumine on paigutanud nad äratuntavasse ja olulisse kategooriasse.⁴⁷ Täiemahulise parlamentaarse mõõtmega puudumist ELi tasandil võiks kompenseerida ning seeläbi demokraatia defitsiiti vähendada ehk just

⁴³ Nwaneri, 2009, 1.

⁴⁴ Kiiver, 2006, 81.

⁴⁵ Eriksen, Fossum, 2000, 12.

⁴⁶ Rozenberg, O., Heffler, C. (2015). Introduction, in *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*, ed. by Heffler, C., Neuhold, C., Rozenberg, O., Smith, J. (1-43). London: 6.

⁴⁷ *Ibid.*

rahvusparlamentide kaasamise läbi.⁴⁸ Rahvusparlamentide tõhusam järelevalve Euroopa asjade üle aitaks kindlasti suurendada ELi legitiimsust.⁴⁹

Kõrvutades ELi praegust mudelit Euroopa integratsiooniteooriaga ja hinnates rahvusparlamentide kohta Euroopa integratsioonis, saab järeldada, et praeguse integratsioonitaseme ja ELi institutsioonide struktuuri juures on rahvusparlamentidel selge roll ning nad saavad täita ELi legitiimsuse tagaja osa, mida Euroopa Parlamendil oma ülesehituse juures ja seadusandliku algatusõiguse puudumisel täiel määral teha võimalik ei ole.

⁴⁸ Sprungk, 2013, 549.

⁴⁹ Kiiver, 2006, 71.

2. RAHVUSPARLAMENTIDE ROLL JA KOOSTÖÖ MEHHANISMID EUROOPA LIIDU INTEGRATSIOONIPROTSESSIS

2.1. Rahvusparlamentide rolli kujunemine Euroopa Liidus vastavalt aluslepingutele

Analüüsisides rahvusparlamentide rolli ja nende kaasatust, võib välja tuua kolm põhietappi (tabel 1).⁵⁰ Need etapid hõlmavad endas üldisemaid arenguid ELi integratsiooni ajaloos ning on lähedalt seotud sündmustega, mis on selle kulgu mõjutanud.

Tabel 1. Rahvusparlamendid Euroopa integratsiooni ajaloos.

Etapp	Alusleping	Põhisündmused
<p>Esimene etapp:</p> <p><i>rahvusparlamentide piiratud kaasamine Euroopa Ühenduste asjadesse</i></p> <p>1952. aastast kuni 1970ndate keskpaigani</p>	<p>1957: Rooma lepingud – Euroopa Majandusühenduse (EMÜ) Asutamisleping ja Euroopa Aatomienergiaühenduse (Euratori) asutamisleping</p>	<p>1957: Euroopa asjade komisjonide loomine</p>
<p>Teine etapp:</p> <p><i>väljakutse rahvusparlamentidele</i></p> <p>1970ndate keskpaigast kuni Maastrichti lepingu sõlmimiseni ehk siis 1992. aastani</p>	<p>1987: Ühtne Euroopa Akt</p>	<p>1977: ECPRDi loomine</p> <p>1979: Euroopa Parlamendi otsevalimised</p> <p>1989: COSAC</p> <p>1990: <i>Assizes</i> konverentsid; rahvusparlamentide esindajad Euroopa Parlamendi juures</p>

⁵⁰ O'Brennan, J., Raunio, T. (2007). Introduction: deparliamentarization and European integration, in *National Parliaments within the Enlarged European Union. From „victims” of integration to competitive actors?* (1-27), ed. by O'Brennan, J., Raunio, T. London and New York: Routledge, 9.

Kolmas etapp: <i>rahvusparlamentide rolli arendamine</i> Maastrichti lepingust praeguseni	1993: Maastrichti lepingu deklaratsioonid nr 13 ja nr 14 1999: Amsterdami lepingu protokoll riikide parlamentide funktsiooni kohta Euroopa Liidus 2009: Lissaboni leping ja selle lepingu protokollid nr 1 ja nr 2	2006: Parlamentidevaheline koostöö; IPEXi loomine 2009: Subsidiaarsuse järelevalve; poliitiline dialoog Euroopa Komisjoniga
---	--	--

Esimest etappi iseloomustas valitsustevaheline otsustusprotsess ning rahvusparlamentide madal huviatus Euroopa asjadest. Rooma lepingud otseselt ei reguleerinud rahvusparlamentide tegevust ega andnud rahvusparlamentidele õiguslikku alust ja võimalust Euroopa asjades kaasa rääkida. Samas EMÜ asutamislepingu artiklite 137 ja 138 kohaselt koosnes Euroopa Parlamentaarne Assamblee rahvusparlamentide esindajatest, kelle parlamendid määrasid oma liikmete hulgast vastavalt igas liikmesriigis sätestatud menetlusele. Selle tulemusena tekkisid kontaktid teiste riikide rahvusparlamentide esindajatega, mis võimaldasid vahetada informatsiooni Euroopa Ühenduste asjades.

1969. aastal Haagi tippkohtumisel pakuti esmakordselt alustada läbirääkimisi Euroopa Ühenduste laienemiseks. Euroopa integratsioon hakkas laienema ja süvenema.⁵¹ Selles etapis on võimalik välja tuua föderalismi tunnused. Esiteks, Euroopa Ühenduste võim ja ülesanded olid ära jaotatud Komisjoni, Nõukogu ja Euroopa Parlamentaarse Assamblee vahel. Teiseks, vastavalt lepingutele rahvusparlamentidel ei olnud ettenähtud rolli

⁵¹ Kramer, E. (2010). *The role of national parliaments in regional policy under the Treaty of Lisbon*. Note of Policy Department. Brussels: European Parliament, 5.

Euroopa Ühenduste otsustusprotsessis ja nende otsene osalemine oli igatpidi välistatud. Samuti ei olnud ei Nõukogu ega ka Euroopa Komisjon kohustatud Euroopa Parlamentaarse Assamblee soovitude ja seisukohtadega arvestama, millest võib järeldada, et juba tol ajal võiksime rääkida tekkinud demokraatia defitsiidist, kuna kodanikkonna osalemine poliitikas oli küllalt tagasihoidlik.

Teisel etapil liitusid Euroopa Ühendustega suhteliselt euroskeptilised ning traditsiooniliselt tugeva parlamentarismiga Taani ja Ühendkuningriik. Pärast 1979. aastat valisid Euroopa Parlamendi kodanikud otse ja Euroopa institutsioonide tasandil kaotasid rahvusparlamendid igasuguse osaluse. Demokraatia defitsiit suurenes, kuna kodanike hääl oli formaalselt küll esindatud Euroopa Parlamendi näol, kuid sisuliselt ei olnud Euroopa Parlamendil suurt rolli Euroopa Ühenduste otsustusprotsessis. Samas ka kodanike poolt otsevalitud rahvusparlamentidel ei olnud enam ligipääsu Euroopa asjadele. Rahvusparlamendid tundsid ennast aina rohkem eraldatuna Euroopa Ühenduste poliitikast.⁵² Lisaks sellele valitsustevahelist konsensuslikku otsuselangetamist on hakanud enam ja enam asendama enamushääletus Nõukogus, mis ei võimaldanud rahvusparlamentidel nõuda nende vastavatelt valitsustelt üksikasjalikke *ex ante* lubadusi enne, kui otsused olid Euroopa tasemel juba vastu võetud.⁵³ Selleks et mitte jääda Euroopa integratsiooniprotsessis tahaplaanile olid loodud Euroopa asjade komisjonid eesmärgiga teostada järelevalvet valitsuste üle, tiheneda parlamentidevahelist koostööd Ühenduste tasandil ja anda enne Nõukogu otsuseid valitsuse tegevusele heakskiit.

Euroopa Ühendused pidid otsima rahvusparlamentidele nõu uusi väljakutseid, sest vastasel korral oleks riskitud liikmesriikide ja eriti nende kodanike toetuse kaotamisega integratsioonile ning demokraatia printsibiist võõrandumisega. Carina Sprungk arvas, et kui rahvusparlamente hakata kaasama Euroopa asjadesse, siis oleks võimalik ravida selleks ajaks selgelt tekkinud demokraatia defitsiiti.⁵⁴ Oluline murrang rahvusparlamentide jaoks leidis aset 25. oktoobril 1989. aastal, mil Prantsusmaa president François Mitterrand pöördus oma kõnes Euroopa Parlamendi poole ettepanekuga organiseerida nn *Assizes* konverentsid millest võtaksid osa

⁵² Kramer, 2010, 5.

⁵³ Schimmelfennig, Rittberger, 2015, 34.

⁵⁴ Sprungk, 2013, 549.

rahvusparlamentide delegatsioonid, Euroopa Komisjon ja liikmesriikide valitsused.⁵⁵ Sellise parlamentaarse konverentsi põhimõte oli konsulteerida rahvusparlamentidega Euroopa Ühenduste asjades, Euroopa Parlamendi ja liikmesriikide parlamentide volitusi piiramata. Esimene ja viimane taoline konverents toimus 1990. aastal Roomas, vahetult enne Maastrichti lepingu läbirääkimiste algust. Selline kohtumine sai rahvusparlamentide poolt üldise heakskiidu, kuna neid kaasati nii lähedalt Euroopa asjadesse esimest korda; ka tekkis võimalus luua otsekontakte, vahetada informatsiooni ning arendada koostööd teiste rahvusparlamentidega.⁵⁶ Samas selleks hetkeks nii rahvusparlamentide kui ka otsevalitud Euroopa Parlamendi pädevused olid endiselt väga nõrgad, mille tõttu valitses endiselt suur lõhe Euroopa Ühenduste institutsioonide vahel ning jätkus demokraatia defitsiit.

Kolmandal etapil suurenes demokraatia defitsiidi tingimustes rahva skeptitsism. ELAKi positsioon valitsustes tugevnes. Parlamentidevaheline koostöö omandas konkreetse, aluslepingutega tunnustatud vormi. Selle etapi jooksul on võimalik rääkida kolmest väga olulisest lepingust: Maastrichti leping, Amsterdami leping ja Lissaboni leping.

Kuigi Maastrichti lepingu deklaratsioonid nr 13 liikmesriikide rahvusparlamentide osa kohta ELis ja nr 14 rahvusparlamentide konverentsi kohta ei ole õiguslikult siduvad aktid, tuleb neid antud juhul siiski pidada aluslepingute tasandil esimeseks sammuks rahvusparlamentide kaasamisel ELi otsustusprotsessi.⁵⁷ Teisalt oli tegu ka märgiga parlamentide endi soovist rääkida ELi asjades vahetult üha enam kaasa.⁵⁸ Deklaratsioon nr 13 julgustas liikmesriike kaasama rahvusparlamente ELi asjade arutamisse ja otsustamisse. Hoogustati teabevahetust riikide rahvusparlamentide ning Euroopa Parlamendi vahel. Liikmesriikide valitsused pidid tagama, et rahvusparlamendid said teadmiseks ja võimalikuks läbivaatamiseks aegsasti Komisjoni ettepanekud õigusaktide vastuvõtmiseks. Senist olukorda, kus rahvusparlamendid ei saanud osaleda ELi seadusandlikus protsessis ning ELi aluslepingute läbivaatamisel, ei saanud enam pidada

⁵⁵ Travers, D., Coppolecchia, H., Tomlins, A. (2002). *European Affairs Committees. The Influence of National Parliaments on European Policies*. Brussels: European Parliament, 16.

⁵⁶ Corbett, R. (1993). *The Treaty of Maastricht. From Conception to Ratification: A Comprehensive Reference Guide*. Harlow: Longman, 6.

⁵⁷ Travers, Coppolecchia, Tomlins, 2002, 15.

⁵⁸ COSAC (1992). *Meeting VI Portugal*. Loetud aadressil <http://www.cosac.eu/portugal1992/> (14.09.2015).

põhjendatuks.⁵⁹ Deklaratsiooniga nr 14 kutsuti rahvusparlamente ja Euroopa Parlamenti vajadusel kokku tulema parlamentide vahelise konverentsi vormis ehk teiste sõnadega korraldama *Assizes* konverentse.

Nimetatud deklaratsioonid olid rahvusparlamentide rolli ja koostöö seisukohast olulised, kuid rahvusparlamendid soovisid selleks ajaks juba tunduvalt suuremat kaasatust ELi otsustusprotsessi.⁶⁰ Eeskätt tuleb siin silmas pidada võimalust kontrollida ELi teisese õiguse vastavust subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtetele. Seos rahvusparlamentide pädevusega oli siinkohal ilmne – tasakaalustamaks ELi pädevuse laienemist liikmesriikide suveräänsuse arvelt, pidi just liikmesriikide seadusandlikul võimul (ehk siis rahvusparlamentidel) olema võimalus öelda oma arvamus selle kohta, kas ELi täiendavad meetmed oli võrreldes riikide endi poolt võetud meetmetega vajalikud ning olemuselt mõõdukad. Ühtekokku kallutasid lepingulised viited ühelt poolt ELi tegevuse piiratusele ja teiselt poolt sobiva tegutsemisvõime vajalikkusele kaalukausi sinnapoole, et Ühenduste seadusandja poliitilisele tahtele jäi küllaltki suur mänguruum.⁶¹ Seega oli rahvusparlamentide tasakaalustav pädevus kahtlemata oluline.

Amsterdami lepingu protokoll riikide parlamentide funktsiooni kohta ELis koosnes kahest osast: teave liikmesriikide parlamentidele ja Euroasjade komisjonide konverents ning tuletas meelde, et riikide valitsuste parlamentaarne järelevalve ELi tegevuse suhtes oli iga liikmesriigi konkreetse põhiseadusliku korralduse ja tava küsimus ning soovitas ergutada riikide parlamente rohkem osalema ELi tegevuses ja tugevdama nende võimalusi avaldada oma vaateid küsimustes, mis võisid neid eriti huvitada. Protokoll artikkel 1 sätestas, et „kõik Euroopa Komisjoni konsulteerimisdokumendid (rohelised ja valged raamatud ning teatised) edastatakse viivitamata liikmesriikide parlamentidele.” Protokoll artikkel 2 läks aga rahvusparlamentide hõlmamisega sammu kaugemale, nähes ette, et „Komisjoni ettepanekud õigusaktideks /.../ tehakse kättesaadavaks, et iga liikmesriigi valitsus saaks vajaduse korral tagada nende kättesaadavuse parlamendile.” Protokoll nägi ka ette kuuenädalase tähtaja, mis jäi õigusakti kättesaadavaks tegemise

⁵⁹ Bengtson, C. (2006). *National parliaments and European legislation. How scrutiny procedures have adapted and why*. Published doctoral thesis, University of Glasgow, Department of Politics, 42.

⁶⁰ Norton, P. (1996). Introduction: Adapting to european Integration, in *National Parliaments and the European Union*, ed. by Norton, P. (1-12). London, New York: Routledge, 8.

⁶¹ Oppermann, T. (2002). Euroopa õigus. Tallinn: Juura Õigusteabe AS.

ning Nõukogu päevakorda panemise vahele – sisuliselt oli see aeg mõeldud liikmesriikidele (sealhulgas rahvusparlamentidele) seisukoha kujundamiseks.

Tuleb siiski märkida, et rahvusparlamentide seisukohalt ei olnud antud protokoll siiski puudusteta. Esiteks ei esitanud õigusaktide eelnõusid otse rahvusparlamentidele. Parlamentide kaasamise vajalikkus oli sisuliselt jäetud liikmesriikide valitsuste otsustada. Teiseks kuuenädalase tähtaega ei olnud piisav, et kujundada seisukohta õigusakti kohta. Kolmandaks ei täpsustanud protokoll rahvusparlamentide pädevust ja väljundeid juhul, kui nad ei olnud Euroopa Komisjoni konsulteerimisdokumentide või ka õigusaktide ettepanekutega nõus. Otsest väljundit ELi tasandile rahvusparlamentidel sellisel juhul ette nähtud ei olnud. Seda kompenseeris osaliselt siiski protokolli teine osa, mis reguleeris COSACi pädevust ja väljundit – sisuliselt tähendas see, et oma hääle kuuldavaks tegemiseks pidid rahvusparlamendid tegema senisest tunduvalt ulatuslikumat koostööd. Viimaseks tuli pidada silmas, et Amsterdamis leping tõi juurde uued liikmesriikide vahelise pädevuse valdkonnad, nagu näiteks ühine välis- ja julgeolekupoliitika, kuid neis valdkondades ei saanud rahvusparlamendid otsustusprotsessis kaasa rääkida. Kõik otsustati liikmesriikide valitsuste tasemel või siis valitsused ise otsustasid, kui suurel määral rahvusparlamendid võisid otsustuste tegemisel osaleda.⁶²

2006. aastal käivitas Euroopa Komisjon poliitilise dialoogi liikmesriikide rahvusparlamentidega (nn „Barroso initsiatiiv”), et kaasata neid ELi küsimustesse ning suurendada ELi parlamentaarset ja demokraatlikku mõõdet.⁶³ Tegemist oli nähtavaima ja vanima koostöövormiga, mida haldasid kahepoolset Euroopa Komisjon ja iga rahvusparlament (või selle koda).⁶⁴ Selle aluseks oli Euroopa Komisjoni teatis „Kodanike keskne tegevuskava – Euroopa Liit tulemuslikuks”⁶⁵, mille koheselt Euroopa

⁶² Travers, Coppolecchia, Tomlins, 2002, 15-16.

⁶³ Ingl. keeles „*The Barroso Initiative*”. José Manuel Barroso on Euroopa Komisjoni president aastatel 2004-2014.

⁶⁴ Kaczyński, P., M. (2011). *Paper tigers or sleeping beauties? National Parliaments in the post-Lisbon European Political System*. CEPS Special Report. Loetud aadressil http://aei.pitt.edu/15771/1/Kaczynski_on_National_Parliaments_post_Lisbon_e-version_rev.pdf (20.10.2015).

⁶⁵ Euroopa Ühenduste Komisjon. (2006). Komisjoni teatis Euroopa Ülemkogule. *Kodanikekeskne tegevuskava Euroopa Liit tulemuslikuks*. Brüssel, KOM(2006) 211 lõplik.

Komisjon edastas kõik uued ettepanekud ja konsultatsioonidokumendid otse liikmesriikide rahvusparlamentidele, kutsudes neid üles kaasa rääkima.

13. detsembril 2007 kirjutasid ELi liikmesriikide esindajad alla Lissaboni lepingule. Leping muutis ELi lepingut ning Euroopa Ühenduste asutamislepingut „eesmärgiga suurendada laienenud liidu tõhusust ja demokraatlikku legitiimsust ning liidu välistegevuse sidusust” ning jõustus 1. detsembril 2009.

Lissaboni leping tõi endaga kaasa mitmeid olulisi muudatusi ja uuendusi Euroopa Liidu, ELi liikmesriikide ja ELi institutsioonide tasandil. ELi pädevused on ELi toimimise lepingus selgelt välja toodud ja põhimõte on see, et EL saab kasutada vaid neid volitusi, mille liikmesriigid on talle andnud ja peab austama asjaolu, et ülejäänud võim kuulub kas liikmesriikidele või on jaotatud liikmesriikide ja ELi vahel.

Lissaboni leping sätestas selgelt pädevuste jaotuse ELi institutsioonide ja liikmesriikide vahel. ELi ainupädevusse kuuluvad: tolliliit, siseturu toimimiseks vajalike konkurentsieeskirjade kehtestamine; eurosooni kuuluvate liikmesriikide rahapoliitika, ühine kaubanduspoliitika ja vastavate rahvusvaheliste lepingute sõlmimine. Otsuseid tehakse kvalifitseeritud häälteenamusega⁶⁶ EL Nõukogus, mis koosneb 28 ministrist, kes esindavad iga liikmesriiki.⁶⁷ EL ja liikmesriigid jagavad pädevust järgmistes põhivaldkondades nagu siseturg; sotsiaalpoliitika; majanduslik, sotsiaalne ja territoriaalne ühtekuuluvus; põllumajandus ja kalandus, välja arvatud mere bioloogiliste ressursside kaitse; keskkond; tarbijakaitse; transport; üleeuroopalised võrgud; energeetika.⁶⁸ Liikmesriikide esmane pädevus on inimeste tervise kaitse ja parandamise küsimustes, tööstuse, kultuuri, turismi, hariduse ja spordi, kodanikukaitse ja halduskoostöö vallas.⁶⁹

Samuti Lissaboni leping tõi muudatusi ELi institutsioonide tasandil. Kuni 1979 koosnev rahvusparlamentide esindajatest Euroopa Parlamentaarne Assamblee ja praeguseks ELi

⁶⁶ Kvalifitseeritud häälteenamus nõukogu liikmete vähemalt 55 %-lise häälteenamusena, mille moodustavad vähemalt 15 liiget tingimusel, et nad esindavad liikmesriike, mille elanikkond moodustab kokku vähemalt 65 % liidu elanikest.

⁶⁷ Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioonid. ELT C 326, 26.10.2012, 1 – 390.

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ *Ibid.*

kodanike poolt otsevalitud Euroopa Parlament täidab nüüd koos EL Nõukoguga seadusandja ja eelarve kinnitaja ülesandeid.⁷⁰ Muidugi rahvusparlamentid sooviksid ka sellise positsiooni, kuid oluline murrang rahvusparlamentide jaoks siiski toimus. Esmakordselt ELi integratsiooni ajaloos nimetatakse liikmesriikide parlamente aluslepingu põhitekstis. ELi lepingu artiklis 12 konkretiseeritakse lojaalse koostöö põhimõtet ning sätestatakse, et „riikide parlamendid aitavad aktiivselt kaasa liidu nõuetekohasele toimimisele”.⁷¹ Selle järel loetletakse nimetatud artiklis rida uusi õigusi, mis rõhutavad liikmesriikide parlamentide olulisust ELi demokraatlikus ülesehituses.

Lissaboni lepingule on lisatud kaks rahvusparlamente puudutavat protokoll:

- 1) Protokoll nr 1 riikide parlamentide rolli kohta Euroopa Liidus;
- 2) Protokoll nr 2 subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamise kohta.

Eelmainitud nn Barroso initsiatiivi tavast on nüüdseks välja kujunenud liikmesriikide parlamentide õigus saada konsulteerimisdokumendid (roheline ja valge raamatud ning teatised) teavitamise eesmärgil, nagu on sätestatud aluslepingutele lisatud protokollis nr 1 riikide parlamentide rolli kohta ELis. Lisaks Euroopa Parlamendile ja EL Nõukogule, esitab Euroopa Komisjon ka rahvusparlamentidele iga-aastase õigusloomekava ja muud õigusloome planeerimise või poliitilise strateegia dokumendid ning seadusandlike aktide eelnõud. Vastavalt protokollis nr 2 artiklile 3 seadusandlike aktide eelnõude all peetakse silmas Euroopa Komisjoni ettepanekuid, liikmesriikide rühma algatusi, Euroopa Parlamendi algatusi, Euroopa Kohtu taotlusi, Euroopa Keskpanga soovitusi või Euroopa Investeerimispanka taotlusi seadusandlike aktide vastuvõtmiseks.

Analüüsides rahvusparlamentide rolli ja koostöö võimalusi läbi Euroopa integratsiooniprotsessi enne Lissaboni lepingu vastuvõtmist, tuleb märkida, et rahvusparlamentide võimalused ELi asjades kaasa rääkida oli traditsiooniliselt olnud küllalt tagasihoidlikud. Läbi Maastrichti ja Amsterdami lepingute oli rahvusparlamentide roll nii siseriiklikult oma valitsuste järelevalvajana kui ka ELi tasandil õigusaktide subsidiaarsuse hindajana, siiski oluliselt tõusnud. Lepingutega

⁷⁰ Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioonid. ELT C 326, 26.10.2012, 1 – 390.

⁷¹ Lissaboni leping, OJ C 306, 17.12.2007, 9.

püüdsid rahvusparlamendid „võistelda end tagasi” ELi asjadesse,⁷² mida nad on kaotanud Euroopa Parlamendi otsevalimistega ning osaleda otsustusprotsessis täisväärtuslikena partneritena koos Komisjoniga ja EL Nõukoguga. Rahvusparlamendid olid kui marginaalsed institutsioonid ELis, kes olles ratifitseerinud aluslepingud, olid loovutanud seadusandliku pädevuse Brüsselile ning ei suutnud kindlustada tõhusat parlamentaarset järelevalvet nende vastavate valitsuste otsuste üle EL Nõukogus.⁷³ Rahvusparlamente nähti Euroopa integratsiooni „kaotajatena”, kuid mure nende rolli ja ELi legitiimsuse puudumise pärast oli lubanud neid siiski määratleda kindla legitiimsuse kategooriana.⁷⁴ Pädevused tsentraliseeriti ja jagati „vertikaalse integratsiooni” tulemusena ELi tasemel⁷⁵ ning selle otsese tulemusena olid rahvusparlamendid kaotanud mõjuvõimu.⁷⁶ Erinevalt liikmesriikide valitsustest, kellel oli võtmeroll seadusandjana EL Nõukogus, oli rahvusparlamendid peaaesjalikult siseriiklikud osalejad, kelle roll ELi struktuurides oli vaid nõrgalt väljaarenenud.⁷⁷

Lissaboni lepingu järgi on ELis selgelt jaotatud kõik pädevused ning on tõmmatud konkreetsed piirid ELi ja liikmesriikide vahel. Esmakordselt rahvusparlamentide rollist on kirjutatud Lissaboni lepingu põhitekstis ja neile on pühendatud kaks protokollit nr 1 ja 2. Teoreetiliselt Euroopa integratsiooni „kaotajatest”, „ohvritest” või „uinuvatest kaunitaridest” on tänu Lissaboni lepingule saanud olulisteks mõjutajateks ELi otsustusprotsessis. Samuti seda perioodi iseloomustab erinevate koostöö vormide ja platvormide tekkimine nagu parlamentidevaheline koostöö Euroopa Parlamendiga, IPEXi loomine, subsidiaarsuse põhimõtte järgmise kontrolli mehhanismi tekkimine ja poliitilise dialoogi Euroopa Komisjoniga pidamine.

2.2. Euroopa Liidu asjade komisjonid rahvusparlamentides

Esimene Euroopa asjade komisjon (ELAK) rahvusparlamendis loodi Saksamaa Bundesrat’is juba 1957. aastal. „Ühisturu ja Vabakaubanduse ala komisjoni”

⁷² Rozenberg, Heffler, 2015, 17.

⁷³ Kiiver, P. (2006). *The composite case for national parliaments in the European Union: Who profits from enhanced involvement*. European Constitutional Law Review, 2(02), 227-252, 228.

⁷⁴ Rozenberg, Heffler, 2015, 6.

⁷⁵ Schimmelfennig, Rittberger, 2015, 34.

⁷⁶ Raunio, 2011, 304.

⁷⁷ Winzen, T. (2012). *European integration and national parliamentary oversight institutions*. European Union Politics, 14(2), 297-323, 278. Loetud aadressil <http://eup.sagepub.com/content/14/2/297.short> (19.10.2015).

põhieesmärk oli kindlustada, et liidumaade valitsused saaksid kaasa rääkida Euroopa Ühenduste poliitika läbiviimises Föderaalvalitsuses.⁷⁸ Saksamaa eeskuju järgisid ka teised rahvusparlamendid, kes soovisid Euroopa integratsioonis aktiivselt kaasa lüüa.

Analüüsid ELAKite funktsioone ja väljundeid, võis rahvusparlamendid jagada kolmeks⁷⁹:

- 1) „mandaadi andjad” (näiteks Austria, Tšehhi, Taani, Soome, Ungari). Komisjonide põhieesmärk oli järelevalve valitsuse üle ning riigi seisukohtade eelnev heakskiit (enne Nõukogu kohtumisi). Komisjoni poolt antud mandaat oli riigi täidesaatvale võimule sisuliselt siduv.
- 2) „süsteematilised uurijad” (näiteks Inglismaa, Saksamaa). Komisjonide peamine tegevus oli ELi dokumentide läbivaatamine ja riigi poolt võetud seisukohtade ja poliitikate hindamine.
- 3) „mitteametlikud mõjutajad” (näiteks Belgia, Holland ja Hispaania). Komisjonide töömeetodiks oli tavaliselt mitteformaalsete dialoogide pidamine valitsustega ELi asjades, mis oli rahvusparlamentide seisukohalt tähtsad.

Siiski ei saa öelda, et ELAKid monopoliseerisid kogu parlamentaarse kontrolli Euroopa asjades. Kõigil komisjonidel oli õigus edastada õigusaktide ettepanekuid rahvusparlamentide valdkondlikele komisjonidele arvamuste saamiseks. Kombinatsioon tsentraliseeritud Euroopa asjade läbivaatamisest ELAKites ning detsentraliseeritud läbivaatamisest alatistes komiteedes töötati välja tänu COSACile.⁸⁰

2.3. Rahvusparlamentide esindajad

1990. aastal nimetas Taani parlament rahvusparlamendi esindaja Brüsselisse, katmaks ELi asju. Rahvusparlamendi esindaja lähetamine Brüsselisse tuli Taani puhul asjade loomuliku jätkuna, kuna Taani parlament oli esimene, kes pidi andma riiki Nõukogus

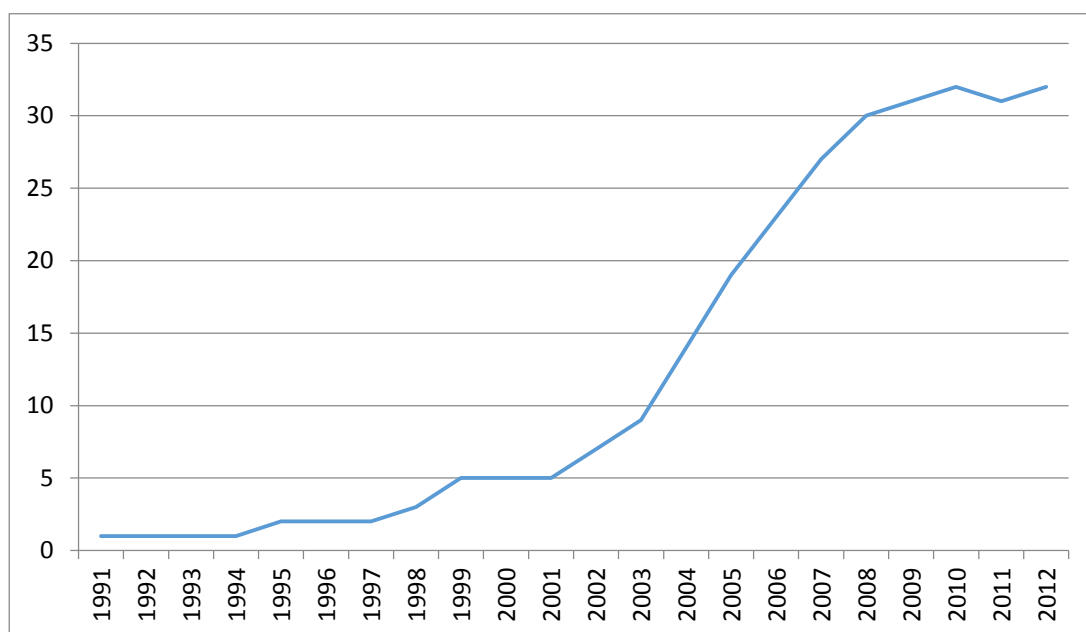
⁷⁸ Committees on European Affairs of EU National Parliaments. (2013). Loetud aadressil <http://www.cosac.eu/national-parliament-european-c/> (16.09.2015).

⁷⁹ Kiiver, 2006, 16-19.

⁸⁰ Tans, O., Zoethout, C., Peters, J. (2007). *National Parliaments and European Democracy. A Bottom-up Approach to European Constitutionalism*. Groningen: Europa Law Publishing.

esindavale ministrile mandaadi.⁸¹ Järgmisena, 1995. aastal, otsustas esindaja saata Soome, et koguda esmast teavet, mida valitsus tingimata ei jaganud, ning tagada sõltumatu parlamentaarse seisukoha loomine ELi asjades. Siis tuli Itaalia, kuid selline tava saata rahvusparlamentide esindajaid Euroopa Parlamendi juurde jätkub tänaseni. Praeguseks on iga ELi liikmesriigi rahvusparlament v.a. Slovakkia⁸² saatnud oma esindaja Euroopa Parlamendi juurde. Graafikust 1 on näha, et esindajate arv on aasta-aastalt suurenenud.

Joonis 1. Rahvusparlamentide esindajate arv aastas (sealhulgas kahekojaliste parlamentide ülem- ja alamkodade esindajad).⁸³



Algusest peale rahvusparlamentide esindajate pädevus ei olnud ning ka pärast Lissaboni lepingu vastuvõtmist ei ole ühtselt reguleeritud ning sõltub iga konkreetse parlamendi huvidest ja prioriteetidest. On esindajaid, kes kuuluvad oma parlamendi ELAKi sekretariaati; on parlamente, kus esindaja on kantselei direktori alluvuses või spiikri

⁸¹ Högenauer, A.-L., Neuhold, C. (2015). *National Parliaments after Lisbon: Administrations on the Rise?* West European Politics, 38:2, 335-354, 13. Loetud aadressil <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/01402382.2014.990698> (13.09.2015).

⁸² Informatsioon on loetud aadressil <http://www.europarl.europa.eu/webnp/cms/pid/18;jsessionid=04A8547F0778DF44DF64FF8829084E9C> (14.09.2015).

⁸³ Neuhold, C., Högenauer, A.-L. (2013). *Administrators networking EU affairs? The role of parliamentary officials in inter-parliamentary coordination and control*. Paper presented at the EUSA Bi-annual Conference, 11. Loetud aadressil euce.org/eusa/2013/papers/6c_neuhold.docx (14.09.2015).

meeskonnas. On tavalise staatusega ametnikke, kes alluvad otse oma parlamendile, kui ka diplomaatilise staatusega ametnikke, kes alluvad kas nende riigi alalisele esindusele või otse oma parlamendile. See sõltub erineva riigi välisteestistust reguleerivatest õigusaktidest.

Esindajad vahetavad omavahel infot subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse kontrolli mehhanismi käigus tõusetunud küsimuste ja problemaatika kohta ning jagavad erinevate parlamentide ekspertide tähelepanekuid konkreetsete eelnõude kohta. Eelnõu puhul, mida rahvusparlamendid peavad problemaatiliseks, korraldatakse kohtumisi Euroopa Komisjoni ja EL Nõukogu ametnikega. Regulaarselt kohtutakse ka Euroopa Komisjoni volinikega, mis vastavad rahvusparlamentide esindajate küsimustele ja vajadusel selgitavad Euroopa Komisjoni tegevusi ja poliitilisi suundi. Samuti rahvusparlamentide esindajad osalevad mitmetasandilises valitsemises vahendajatena ning mängivad olulist rolli subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse mehhanismis⁸⁴, et õigeaegselt pöörata tähelepanu eelnõule, mille puhul võib tekkida probleeme subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtetega. Kuna esindajatel on võimalus arendada koostööd kolleegidega teistest rahvusparlamentidest, mis on parlamentide sekretariaatide vahelise aeganõudva formaalse kirjavahetusega võrreldes palju kiirem, lihtsam ja efektiivsem viis nii kontaktide loomisel kui ka teabe vahetamisel, siis neil on suurepärane võimalus leida oma vastavale parlamendile koostööpartnereid, et suruda läbi „kollane” või „oranž kaart”, mis on sätestatud Lissaboni lepingu protokollis nr 2.

Samuti saavad rahvusparlamentide esindajad osaleda Euroopa Parlamendi poolt korraldatud aruteludel, konverentsidel ja kohtumisel, kust võib saada kõige värskemad informatsiooni olulistel teemadel. Samas puudub neil sõnaõigus. Nad on justkui „postiljoni” rollis Euroopa Parlamendi ja rahvusparlamentide vahel edastades nende poolt koostatud memosid ja aruandeid, vahetades informatsiooni ja korraldades rahvusparlamentide visiite.

2.4. COSAC kui Euroopa Liidu asjade komisjonide vahelise koostöö vorm

ELis on rahvusparlamentide koostöös keskne roll COSACil, mis koosneb liikmesriikide rahvusparlamentide esindajatest ja tegeleb ELi asjadega. Esimene COSACi istung

⁸⁴ Högenauer, Neuhold, 2015, 13.

toimus 16. ja 17. novembril 1989 Pariisis. Sellest võttis osa kümme rahvusparlament kaheteistkümnest. COSACi avaistungil olid olulisemad teemad:

- 1) parlamentaarse kontrolli tugevdamine Euroopa Ühenduste asjades siseriiklikul tasandil;
- 2) liikmesriikide parlamentide vaheline koostöö vs Euroopa Parlamendi rolli suurendamine. Rahvusparlamendid arutasid ettepanekut korraldada temaatilisi debatte, mis toimuksid samal ajal kõikides rahvusparlamentides ning millele järgneks parlamentidevaheline ulatuslik infovahetus COSACi tasandil.

Parlamentidevaheline koostöö (küll mitte COSAC, vaid *Assizes*) formuleeriti aluslepingu tasandil esmakordselt Maastrichti lepingu deklaratsioonis nr 14. Amsterdami lepingu protokollis nr 13 pühendatakse aga COSACile juba terve peatükk. Ühtlasi loodi sellega ELi tasandil COSACi tegevusele õiguslikult siduv alus.

Amsterdami lepingu protokollis nr 13 riikide parlamentide funktsiooni kohta ELis II peatükk „Euroasjade komisjonide konverents” koosnes neljast artiklist. Protokollis sätestati, et COSAC võis väljendada iga seisukohta, millele ta pidi kohaseks pöörata Liidu institutsioonide tähelepanu, eriti õigusaktide eelnõude põhjal, mida liikmesriikide valitsuste esindajad võisid ühisel kokkuleppel neile saata, pidades silmas nende sisu iseloomu. Samuti võis COSAC seoses vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala loomisega läbi vaadata iga seadusandliku ettepaneku või algatuse, millel võis olla otseseid tagajärgi üksikisikute õigustele ja vabadustele. Euroopa Parlamendile, EL Nõukogule ja Euroopa Komisjonile teatati kõigist selle punkti kohaselt väljendatud konverentsi seisukohtadest. Lisaks võis COSAC esitada Euroopa Parlamendile, EL Nõukogule ja Euroopa Komisjonile iga seisukoha, mida ta peab Ühenduste seadusandlikus tegevuses kohaseks, eriti seoses subsidiaarsuse põhimõtte rakendamise, vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala loomise ja põhiõigusi käsitlevate küsimustega. Oluline oli ka säte, mille kohaselt COSACi seisukohad ei sidunud mingil viisil riikide parlamente ega määra ette nende seisukohta.

Ühelt poolt võis COSACile protokolliga antud pädevus tunduda küllalt lai – organisatsioon sai õiguse oma seisukohta väljendada kõigis ELi küsimustes, mida ta pidas oluliseks. Samuti oli märkimisväärne, et juba tollal seostati rahvusparlamentide

kontrollimehhanismi eeskätt subsidiaarsuse põhimõttele vastavuse kontrolliga ning ka põhiõigusi käsitlevate küsimustega.

Teisest küljest ei näinud aga protokoll ette ELi institutsioonide kohustust COSACi seisukohtadega arvestada. Samuti jäi protokoll tekst paljuski üldsõnaliseks nii COSACis arutluse alla tulevate teemade valiku kui ka COSACi siseste otsustusmehhanismide seisukohalt. COSACi tegeliku mõjuvõimu kujundamisel pidi seega olulist rolli mängima COSACi kodukord ning arenev praktika.

Alates 2000. aastate alguses hakkasid rahvusparlamentide saadikud COSACis üha enam arutama ELi tuleviku üle. COSAC mängis väga olulist rolli ka Euroopa tulevikukonvendi töös, kaitstes rahvusparlamentide huve tugevdavaid seisukohti ning rõhutades vajadust rahvusparlamente ELi asjade otsustusprotsessi kaasata.⁸⁵ Sisuliselt said rahvusparlamentide esindajad oma sõna Euroopa tuleviku kujundamisel läbi konvendi töö kaasa öelda seega nii otse konvendi liikmetena kui ka COSACi kaudu.

Tulevikukonvendi töö tulemusel töötati rahvusparlamentide subsidiaarsuse kontrolliks välja nn „kollase kaardi” mehhanism, mis kohustas Euroopa Komisjoni õigusakti läbi vaatama, kui 1/3 rahvusparlamentidest leidis, et eelnõu ei ole subsidiaarsuse põhimõttega kooskõlas. Kuigi taolise mehhanismi efektiivne toimimine eeldas parlamentide vahelist aktiivset koostööd, jäi siinkohal siiski selgusetuks COSACi roll.

Tulevikukonvent pakkus COSACi jaoks välja kaks täiendavat funktsiooni. Esiteks nähti COSACit kui liikmesriikide parlamentide vahelist praktika ja kogemuste vahetamise foorumit. Tegelikult oli seda funktsiooni COSAC ka seni täitnud. Teiseks ideeks oli aga kaasata COSACi töösse parlamentide valdkondlikud komisjonid ning organiseerida vastavaid valdkondlikke parlamentidevahelisi konverentse. See idee oli oma olemuselt mõneti vastuoluline, sest kõigis parlamentides ei olnud valdkondlikud komisjonid aktiivselt hõlmatud Euroopa asjade arutamisse ja parlamentaarse kontrolli läbiviimisse.

COSACit kui just riikide parimate kogemuste vahetamise platvormi funktsiooni raames võttis COSAC 27. jaanuaril 2003. aastal vastu seisukoha nimega „Juhised liikmesriikide

⁸⁵ 28. veebruaril 2002 kogunes Brüsselis esimene konvent, milles osales 28 riiki. Peaemärk oli valmis kirjutada baasleping, mis peab paika panema Euroopa Liidu lõppsuunad, kompetentsi jaotuse, instrumendid ning põhiõiguste harta põhimõtted.

valitsuste ja parlamentide vaheliste suhete kohta Euroopa asjades”, millega pandi paika nn miinimumstandardid millele peab parlamentaarne kontroll siseriiklikult vastama.⁸⁶ Need standardid ei olnud aga riikidele järgimiseks kohustuslikud. Alates 2004. aastast koostas COSACi sekretariaat kaks korda aastas riikide parimate standardite ja muu informatsiooni vahetuseks ülevaatlikke raporteid. Intensiivistuv koostöö kinnistati Lissaboni lepinguga, kus parlamentidevahelise teabe ja kogemuste vahetamine on COSACi ülesandena eraldi välja toodud protokolli nr 1 artiklis 10.

Teiseks COSACi peamiseks üleandeks oli rahvusparlamentide tegevuse koordineerimine subsidiaarsuse põhimõtte kontrollis. COSACi istungil Haagis 22.-23. novembril 2004 lepidi kokku pilootprojekti läbiviimine, mis tähendas, et kõik rahvusparlamendid pidid analüüsima Euroopa Komisjoni poolt algatatud nn Kolmanda raudteepaketi subsidiaarsuse põhimõttele vastavust. Kontrolli läbiviimise sisulised ja ka menetluslikud aspektid jäid iga liikmesriigi enda otsustada. Järgmisel, 17.-18. mail 2005 Luksemburgis toimunud COSACi istungil jõuti tulemuste võrdlemisel järeldusele, et kuue nädalane periood oli rahvusparlamentidele põhjaliku analüüsi teostamiseks ilmselgelt liiga lühike aeg – seda eriti juhtudel, kui parlament koosnes mitmest kojast või tuleb kaasata kohalikke omavalitsusi. Ka selgus, et Euroopa Komisjoni ettepanekud ei põhjendanud piisavalt subsidiaarsuse põhimõttele vastavust. Kuid ilmes ka, et subsidiaarsuse kontrolli olemust ja ulatust mõisteti erinevates parlamentides väga erinevalt.

Kokkuvõttes võis seda pilootprojekti lugeda edukaks, kuna COSAC suutis vajadusel ühendada, esitada ja kaitsta rahvusparlamentide ühiseid seisukohti. Vähetähtis ei olnud ka see, et Euroopa Komisjoni tähelepanu juhiti asjaolule, et subsidiaarsuse põhimõttele vastavuse kontroll ei olnud pelk formaalsus, vaid iga ettepaneku puhul tuli läbi viia vastav analüüs ning juhul, kui otsustati Liidu meetmete võtmise kasuks, tuli seda subsidiaarsuse aspektist lähtuvalt ka põhjalikult motiveerida.

Enne Lissaboni lepingu jõustumist COSAC oli läbi viinud 8 pilootprojekti, et valmistada rahvusparlamente ette subsidiaarsuse printsiibi kontrollimiseks.

⁸⁶ Nn „Kopenhaageni parlamentaarsed juhtnöörid”, OJ C 154/1 (2003).

Praeguseks COSAC jääb ainukeseks organisatsiooniks ELis, mis on võimaldanud üle 25 aasta teha koostööd ELi rahvusparlamentide tasandil ja mille raames on toimunud 54 COSACi istungit. COSAC on kujunenud kanaliks, mille kaudu saavad rahvusparlamentide ELAKid teadvustada ELi institutsioonidele oma probleeme, arutada vastastikku huvi pakkuvaid küsimusi ning vahetada informatsiooni.⁸⁷

Samas autori arvates on COSACil ka mitmeid puudujääke. COSACi deklaratsioonid sisaldavad väga palju teksti vormis „võiks” ja „tuleks” (inglise keeles „*should*” ja „*would*”), mis ei oma konkreetseid sihitusi ja mistõttu deklaratsioonide sisu jääb „kahjutuks”. COSACi poolt tehtud otsused ja deklaratsioonid ei ole siduvad ning ei oma õiguslikku alust. Euroopa Parlament, Euroopa Komisjon ja EL Nõukogu võtavad COSACi poolt produtseeritud dokumendid kõigest teadmiseks ning vastavalt nn Casini raportile COSAC peab jääma kõigeaks foorumiks,⁸⁸ mis sisuliselt tähendab seda, et COSACi juriidiline staatus puudub ja Euroopa Parlament, mis on otse valitud kodanike poolt, ei soovi anda võimu rahvusparlamentide saadikutele, et mitte tekitada konkurentsi Euroopa institutsioonide tasandil.

Mis puudutab COSACi poolt korraldatud kohtumisi, siis mõned rahvusparlamentide saadikud võtavad sõna ainult sellepärast, et teha end märgatavaks, puudub konkreetne sisu ja mõte. Tihti sellistel kohtumistel räägitakse teemadest mööda või kiputakse ühelt teemalt teisele hüppama. Sõnavõttude aeg ei ole piiratud ja tänu millele tekib „pikk järjekord”, mis viib selleni, et lõpuks teiste rahvusparlamentide liikmed loobuvad sõnavõttudest, kuna adressaat, kellele pidi sõnum olema suunatud, on juba selleks ajaks saalist lahkunud.

2.5. Parlamentidevaheline koostöö

Alates 2006. aastast korraldati parlamentidevahelisi kohtumisi ühe või mitme Euroopa Parlamendi komisjoni algatusel ja seal tulid kokku Euroopa Parlamendi asjaomaste komisjonide ja riikide parlamentide vastavate komisjonide liikmed. Selleks, et seda

⁸⁷ Maurer, Wessels, 2001, 458.

⁸⁸ Euroopa Parlament (2014). *Euroopa Parlamendi 16. aprilli 2014. aasta resolutsioon Euroopa Parlamendi ja riikide parlamentide vaheliste suhete kohta (2013/2185(INI))*. Vastuvõetud tekstid. Strasbourg. Loetud aadressil <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0430+0+DOC+XML+V0//ET> (8.10.2015).

koostööd Euroopa Parlamendi siseselt paremini organiseerida, oli loodud riikide parlamentidega suhtlemise direktoraat, mis võimaldas kontaktide ja teabevahetust Euroopa Parlamendi ja rahvusparlamentide vahel ning koostöös vastavate parlamendikomisjonide sekretariaatidega korraldas parlamentidevahelisi kohtumisi Euroopa Parlamendis.

Selle formaadi kohtumiste algatajaks ja korraldajaks oli alati Euroopa Parlamendi vastava valdkonna komisjonid koostöös direktoraadiga, mis vastutas suhete eest rahvusparlamentidega. Tavaliselt korraldati selliseid kohtumisi nii, et see langeks kokku seadusandlike raportite viimistlusetappidega Euroopa Parlamendi komisjonides, et võimaldada riikide parlamentidel oma seisukohti ja muret tegevaid küsimusi esitada.

Sellised kohtumised toimuvad ka tänapäevani ning on samuti reguleeritud Lissaboni lepinguga, mille protokolli 1 artikli 9 koheselt toimub parlamentidevaheline koostöö Euroopa Parlamendi ja liikmesriikide rahvusparlamentide vahel. 2006-2014 aastate jooksul on toimunud 66 parlamentidevahelist kohtumist.⁸⁹

Euroopa Parlamendis on 22 alalist komisjoni ning üks erikomisjon. Igas komisjonis sõltuvalt komisjoni suuruselt ja koormusest on määratud üks või kaks nõunikku ning üks assistent, kes vastutavad riikide parlamentidega suhtlemise eest ning parlamentidevaheliste komisjonide kohtumiste korraldamise eest.

Tuleb rõhutada, et formaalselt peab Euroopa Parlament väga oluliseks säilitada korrapärase koosolekute abil tihedaid suhteid liikmesriikide rahvusparlamentidega. Seda kinnitab ka nn Casini raport Euroopa Parlamendi ja riikide parlamentide vaheliste suhete kohta⁹⁰, tähtsustades parlamentidevahelist koostööd, mis võib oluliselt kaasa aidata Euroopa integratsiooniprotsessi süvendamisele, kuna selle koostöö raames toimub teabevahetus, probleemide ühine käsitlemine, vastastikku kasulik dialoog ja ELi õigusaktide sujuvam ülevõtmine siseriiklikusse õigusesse.

⁸⁹ Informatsioon loetud aadressil

<http://www.europarl.europa.eu/webnp/cms/pid/11;jsessionid=DEFF02E202917F41B444EB0894B7708A> (8.10.2015).

⁹⁰ Euroopa Parlament (2014). *Euroopa Parlamendi 16. aprilli 2014. aasta resolutsioon Euroopa Parlamendi ja riikide parlamentide vaheliste suhete kohta (2013/2185(INI))*. Vastuvõetud tekstid. Strasbourg. Loetud aadressil <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0430+0+DOC+XML+V0//ET> (8.10.2015).

Samas autori arvates sellised kohtumised ei ole efektiivsed. Esiteks, need kohtumised toimuvad pool päeva ja sõnavõtuaeg erinevalt COSACist on väga limiteeritud. Rahvusparlamendi saadikul ei teki ajaliselt võimalust arendada poliitilist debatti või dialoogi Euroopa Parlamentide liikmetega ja rahvusparlamentide saadikutega. Teiseks, Euroopa Parlamendi saadikute osalus ja huvi on väike. Kolmandaks, selliste kohtumiste väljund on memo, mis on koosatud nädalaid hiljem Euroopa Parlamendi komisjoni sekretariaadi poolt ja edastatud teadmiseks pärast igat kohtumist rahvusparlamentidele, Euroopa Komisjonile ja EL Nõukogule. Selline memo ei oma õigusepärast alust, et algatada menetlusprotseduuri, mis võiks mõjutada ELi otsustusprotsessi. Viimaseks, Euroopa Parlamendi komisjonidel on vahest keeruline teemat leida, mida rahvusparlamentide saadikutega arutada. Näiteks, Euroopa Parlamendi regionaalarengu komisjon ei ole viimased kaks aastat korraldanud ühtegi parlamentidevahelist kohtumist. Eelmise aasta ettekääne oli Euroopa Parlamendi valimised ja uus koosseis, kes peab algselt uude rolli sisse elama.

2.6. IPEX ja ECPRD

ELi parlamentidevahelise teabevahetuse platvorm IPEX (inglise keeles: *EU Interparliamentary Exchange*) loodi vastuseks 2000. aasta ELi esimeeste Rooma konverentsi soovitusetele ja see käivitati 2006. aasta ELi esimeeste konverentsil Kopenhaagenis.⁹¹

Sellest ajast peale on kõikidel ELi riikide parlamentidel määratud korrespondent, kes tegeleb nimetatud kodulehel oma riigi parlamenti puudutava info haldamisega. Riikide parlamendid laevad kodulehele üles poliitilise dialoogi dokumente, subsidiaarsuse kontrolli põhjendatud arvamusi, aga ka uudiseid, mis nende arvates omavad tähtsust teiste riikide parlamentide jaoks. IPEX on parlamentides teabeallikana kasutusel igapäevaselt otsimaks infot, mis puudutab teisi parlamente.

Euroopa Parlamendiuuringute ja Dokumendikeskus ECPRD (inglise keeles: *European Centre for Parliamentary Research and Documentation*) on parlamentide koostöö ja teabevahetuse vahend, kus osalevate riikide spetsialiseerunud parlamenditöötajad

⁹¹ Verger, C. (2014). *Raport Lissaboni lepingu alusel toimuvate Euroopa Parlamendi ja riikide parlamentide vaheliste suhete kohta 2009-2014. 2013. ja 2014. aasta aruanne*. Brüssel: Riikide parlamentidega suhtlemise direktoraat, 16.

panustavad koostöösse vabatahtlikkuse alusel. ECPRD loodi 1977. aastal Euroopa Parlamendi ja Euroopa Nõukogu Parlamentaarse assamblee egiidi all⁹² ning see toimub siiamani.

Koostöös osalejate parlamentideks ei ole ainult ELi liikmesriikide parlamendid. Keskuse põhiülesandeks on tegeleda võrdlevate päringutega, et saada rohkem teada erinevate parlamentide tavadest ja tegevustest. ECPRD eesmärgiks on vahendada kontakte ja teabevahetust liikmesparlamentide ametnike vahel.⁹³ ECPRD raames korraldatakse ka seminare ja küsitlusi eri parlamente puudutavate konkreetsete küsimuste teemal.

Tuleb nentida, et nii IPEX kui ka ECPRD on eelkõige vahendid, mis olid loodud rahvusparlamentidele ja mille kaudu on võimalik saada ja vahetada informatsiooni. Tegemist ei ole meetmetega, mille kaudu on võimalik mõjutada ELi otsustusprotsessi.

Kokkuvõtvalt võib öelda, et rahvusparlamentidele loodi erinevad kanalid, koostöö vormid ja mehhanismid nagu COSAC, parlamentidevaheline koostöö Euroopa Parlamendiga, IPEX ja ECPRD. Näis, et rahvusparlamentidel oleks justkui võimalus osaleda ELi otsustusprotsessis, tundus, et nendest on saamas olulised partnerid ELi institutsioonide tasandil, kellega Euroopa Komisjon, EL Nõukogu ja Euroopa Parlament pidi arvestama ja kelle seisukoht võib olla määrava tähtsusega. Kahjuks päris nii see ei olnud. Kõik need mehhanismid olid ja praeguseks jäävad autori arvates eelkõige „lobisemisplatvormideks”, mille kaudu rahvusparlamentidel on küll võimalus arutada olulisi teemasid, teha koostööd, saada informatsiooni ja luua kontakte, kuid sisuline ja juriidiline osa puudus ja puudub. Ei COSACi deklaratsioonid, ega parlamentidevahelise koostöö kohtumistest tulenevad memod ei ole siduvad õigusaktid, millega Euroopa Parlament, Euroopa Komisjon või EL Nõukogu peaks arvestama. Need olid ja jäävad eelkõige rahvusparlamentide enda initsiatiiviks, millel ei olnud ja ei ole juriidilist tulemit. COSACi raportid ja küsitlused COSACi tuleviku ja rahvusparlamentide rolli kohta näitavad, et rahvusparlamendid sooviksid saada suuremat rolli ELis ning COSACist võiks samuti saada ELi organ nagu Euroopa Parlament, mis esindab

⁹² Griffith, J., C. (2006). *Beyond transparency: new standards for legislative information systems*. Fulbright Research Scholar, 2.

⁹³ *Ibid.*

rahvusparlamente, kuid praeguseni ei ole üksi alusleping midagi ligilähedastki sisse toonud.

Esitatud info analüüsist võib järeldada, et Euroopa institutsioonid ise ei soovinud anda suuremat rolli rahvusparlamentidele jättes otsustustegemise EL Nõukogule. Seda tõestavad ka Euroopa Parlamendi neli raportit⁹⁴, mis algusest peale ei näinud ette, et rahvusparlamentidele võiks anda sama õigusi ja pädevusi Euroopa otsustusprotsessis osalemiseks, mis olid Euroopa Parlamendil, Euroopa Komisjonil või EL Nõukogul. Rahvusparlamentide rolliks jäi eelkõige aluslepingute ratifitseerimine, valitsuse tegevuse järelevalve ja kodanike informeerimine ELi tegemistest.

⁹⁴ Euroopa Parlament. (1997). *Report on the relations between the European Parliament and national parliaments*. A4-0179/97. Loetud aadressil <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A4-1997-0179+0+NOT+XML+V0//EN> (27.09.2015); Euroopa Parlament. (2002). *European Parliament resolution on relations between the European Parliament and the national parliaments in European integration*. P5_TA(2002)0058. Loetud aadressil <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONGML+TA+P5-TA-2002-0058+0+DOC+PDF+V0//EN> (27.09.2015); Euroopa Parlament. (2009). *Euroopa Parlamendi 7. mai 2009. aasta resolutsioon Euroopa Parlamendi ja riikide parlamentide vaheliste suhete arendamise kohta vastavalt Lissaboni lepingule*. P6_TA(2009)0388. Loetud aadressil <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0388+0+DOC+XML+V0//EN> (27.09.2015); Euroopa Parlament (2014). *Euroopa Parlamendi 16. aprilli 2014. aasta resolutsioon Euroopa Parlamendi ja riikide parlamentide vaheliste suhete kohta (2013/2185(INI))*. Vastuvõetud tekstid. Strasbourg. A7-0255/2014. Loetud aadressil <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0430+0+DOC+XML+V0//ET> (20.10.2015).

3. RAHVUSPARLAMENTIDE MÕJU EUROOPA LIIDU OTSUSTUSPROTSESSIS

Lissaboni lepinguga, mis sai endale hüüdnimeks „Rahvusparlamentide leping”, said rahvusparlamendid esmakordselt Euroopa integratsiooni ajaloos endale pädevusi ja võimalusi mõjutada otse ELi otsustusprotsessi.⁹⁵ Alates seadusandliku akti eelnõu kõikide keeleversioonide edastamise kuupäevast said rahvusparlamendid Lissaboni lepingu alusel õiguse kaheksa nädala jooksul edastada Euroopa Parlamendi ja Euroopa Komisjoni presidentidele ning EL Nõukogu eesistujale põhjendatud arvamuse.⁹⁶

Põhjendatud arvamus on arvamus ELi seadusandliku õigusakti eelnõu kohta, et see ei vasta subsidiaarsuse põhimõttele (protokoll nr 2 artikkel 6). Subsidiaarsuse põhimõte (ka lähimuspõhimõte) on üks ELi keskseid printsiipe, mille kohaselt ELi poliitilised otsused tuleb alati teha madalaimal võimalikul haldus- ja poliitilisel tasandil ning võimalikult lähedal kodanikele. Samas tähendab see, et vajadusel tuleb need otsused langetada piisavalt kõrgel tasemel, kui kavandatava meetme eesmärgid on liidu tasandil paremini teostatavad.⁹⁷ Subsidiaarsust ei ole lihtne toimumiskriteeriumide alusel kontrollida. Lissaboni lepinguga protokollis ei mainita enam selliseid vastavusnäitajaid nagu „vajalikkus” ja „ELi lisandväärtus”. Samas jätkab Komisjon oma analüüsiraamistikus nende näitajate kasutamist ja soovib seda teha ka teistel.⁹⁸

Oma põhjendatud arvamuses peavad liikmesriikide parlamendid esitama põhjused, miks nad arvavad, et mõnda valdkonda peaks või ei peaks niisugusel kujul reguleerima ELi tasandi õigusaktidega. Juhul, kui esitatud põhjendatud arvamuses ei leita subsidiaarsuse põhimõtte rikkumist, siis Euroopa Komisjon käsitleb põhjendatud arvamust poliitilise dialoogina. Oluline aspekt on see, et subsidiaarsuse põhimõtte järgimise

⁹⁵ Jančić, D. (2015). *The game of cards: National parliaments in the EU and the future of the early warning mechanism and the political dialogue*. Common Market Law Review, 52(4), 939-975, 939. Loetud aadressil: <http://www.kluwerlawonline.com/document.php?id=COLA2015075&PHPSESSID=7nnjqo903a9srd4904m5731d2> (28.11.2015).

⁹⁶ Euroopa Komisjoni hea tavana, augusti ei arvestata kaheksa nädalase perioodi sisse.

⁹⁷ Loetud aadressil http://www.europarl.europa.eu/valjaanded/elektroonilised/101_kusimust_ja_vastust/11_mida_tahendab.html?jsessionid=2D5A2200E826CA3AC13660D71E5E4DCE (19.09.2015).

⁹⁸ KOM(2011) 344.

järelevalvemehhanismi kohaldatakse ainult nendes valdkondades, kus ELil on liikmesriikidega jagatud pädevus.

Samas tuleb nentida, et subsidiaarsuse põhimõtte järgimise järelevalvemehhanismi kohaldatakse koos poliitilise dialoogiga, milles käsitletakse liikmesriikide parlamentidele edastatavate dokumentide kõiki aspekte, mitte ainult subsidiaarsuse põhimõttest kinnipidamist.⁹⁹ Poliitilise dialoogi raames võivad liikmesriikide parlamendid saata Euroopa Komisjonile arvamusi, millele ta püüab vastata kolme kuu jooksul.

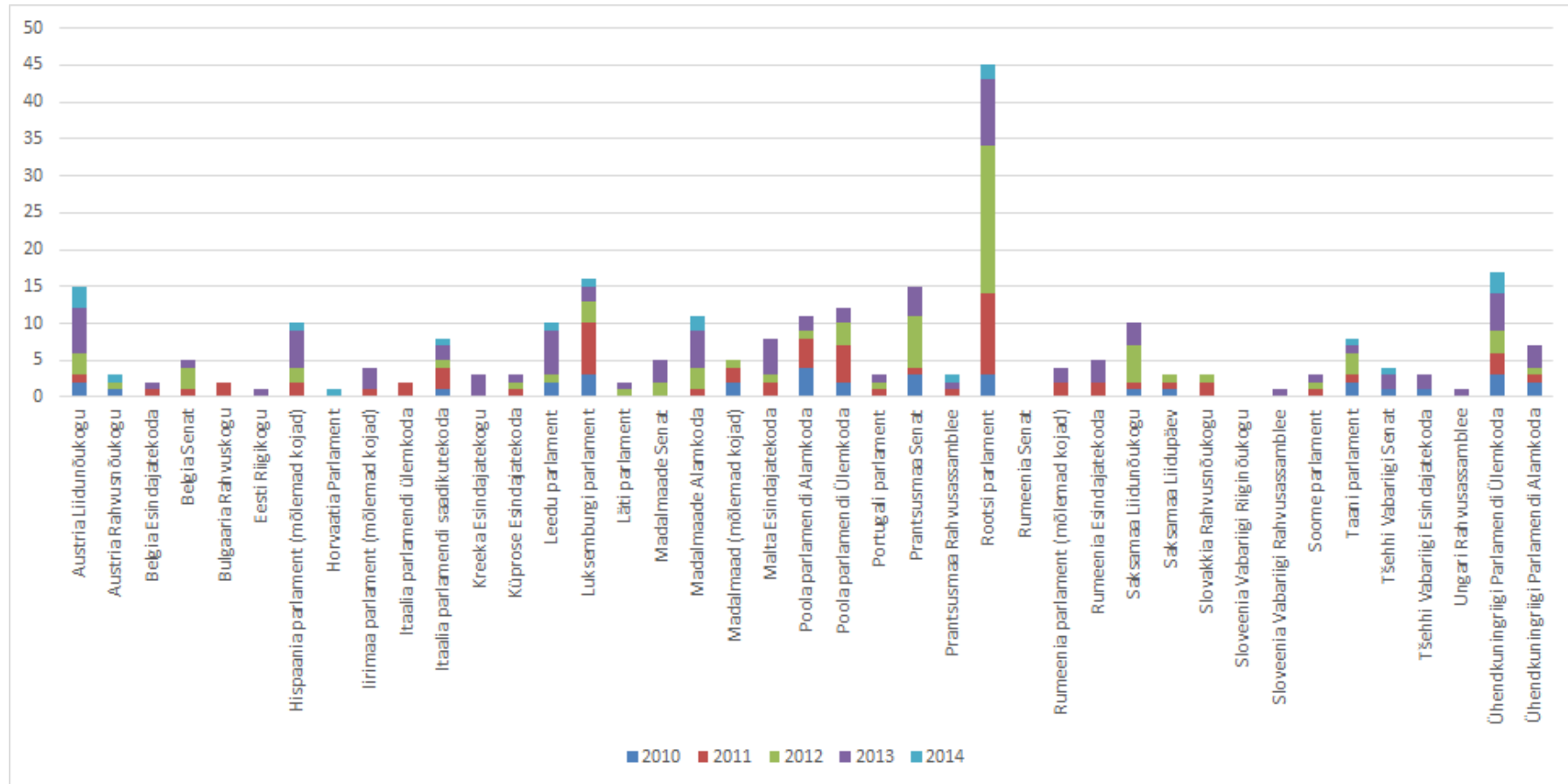
3.1. Subsidiaarsuse järelevalve

Viie aasta jooksul on Euroopa Komisjon saanud 277 põhjendatud arvamust (lisa 2). Aastatel 2010–2013 on põhjendatud arvamuste arv järjest kasvanud, kuid 2014. aastal laekunud arvamuste arv on võrreldes 2013. aastaga ootamatult kukkunud ning moodustab ainult 24% eelnenud aasta mahust.

Nagu nähtub joonisest 2 (lk 44), oli kõige aktiivsem põhjendatud arvamuste esitaja Rootsi parlament 45 põhjendatud arvamusega 2010–2014. aastatel. Kõrge aktiivsusega olid ka suurte liikmesriikide rahvusparlamendid nagu Hispaania parlament, Poola parlamendi Alamkoda ja Ülemkoda, Prantsusmaa Senat, Saksamaa Liidunõukogu, Ühendkuningriigi Parlamendi Ülemkoda. Kõige passiivsemad parlamendid on väiksemates liikmesriikides, mis ühinesid ELiga 2004. aastal: Eesti Riigikogu, Sloveenia Vabariigi Rahvusassamblee, Ungari Rahvusassamblee ja Läti parlament. Samas olid väiksemate liikmesriikide parlamendid nagu Austria Liidunõukogu ja Luksemburgi parlament subsidiaarsuse põhimõtte järgimise kontrolli mehhanismis aktiivsed. Horvaatia oli esitanud kõigest ühe põhjendatud arvamuse, kuid siin tuleb silmas pidada, et Horvaatia liitus ELiga 1. juulil 2013.

⁹⁹ Kiri lisadega Euroopa Komisjoni presidendilt ja asepresidendilt adresseeritud Riigikogu esimehele, mis on saadetud 1.12.2009. Loetud aadressil http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/docs/letter_et.pdf (19.09.2015).

Joonis 2. Saadetud põhjendatud arvamuste arv (protokoll 2) riigiti 2010-2014. aastatel.¹⁰⁰



¹⁰⁰ Andmed on võetud: KOM(2011) 345, KOM(2012) 375, KOM(2013) 565, KOM(2014) 507, KOM(2015) 316.

Kui vaadata tabelit aastati, siis oli 2010. aastal kõige aktiivsem Poola parlamendi Ülemkoda, kes esitas neli põhjendatud arvamust. Luksemburg, Prantsusmaa Senat, Rootsi ja Ühendkuningriigi Parlamendi Alamkoda esitas igauks kolm põhjendatud arvamust.¹⁰¹ Kokku esitati 34 põhjendatud arvamust.¹⁰²

2011. aastal oli esikohal Rootsi parlament, kes esitas 11 põhjendatud arvamust, Luksemburgi parlament seitse, Poola parlamendi Alamkoda viis ja Poola parlamendi Ülemkoda neli.¹⁰³ Kokku esitati 64 põhjendatud arvamust, mis on 47 % rohkem kui 2010. aastal.¹⁰⁴

2012. aastal oli esikohal järjekordselt Rootsi parlament, kes esitas 20 põhjendatud arvamust, Prantsusmaa Senat seitse, Saksamaa Liidunõukogu viis, Austria Liidunõukogu, Belgia Senat, Luksemburgi parlament, Madalmaade Alamkoda, Poola parlamendi Alamkoda, Taani parlament ja Ühendkuningriigi Parlamendi Ülemkoda igauks kolm.¹⁰⁵ Kokku oli esitatud 70 põhjendatud arvamust.¹⁰⁶

2013. aastal saatsid rahvusparlamendid 88 põhjendatud arvamust, mis oli võrreldes 2010. aastaga 61% rohkem. Kõige aktiivsemad olid: Rootsi parlament – üheksa; Austria Liidunõukogu – kuus; Leedu parlament – kuus; Hispaania parlamendi mõlemad kojad,

¹⁰¹ Euroopa Komisjon (2011). *Komisjoni aruanne subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse kohta (18. aruanne „Parem õigusloome”, mis hõlmab aastat 2010)*. KOM(2011) 344 lõplik.

¹⁰² 2010. aastal kommenteeriti kõige rohkem hooajatöötajate direktiivi (5 põhjendatud arvamust); direktiivi toiduabi jaotamise kohta liidus enim puudust kannatavatele isikutele (5 põhjendatud arvamust); hoiuste tagamise skeemide direktiivi (4 põhjendatud arvamust); põllumajandustootjate otsetoetuskavasid (3 põhjendatud arvamust) ja EAFRDst antavate maaelu arengu toetuste määrust (3 põhjendatud arvamust).

¹⁰³ Euroopa Komisjon (2012). *Komisjoni aruanne subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse kohta (19. aruanne „Parem õigusloome”, mis hõlmab aastat 2011)*. KOM(2012) 373 lõplik.

¹⁰⁴ Komisjoni ettepanekud ja algatused, mis ajendasid liikmesriikide parlamente kõige enam põhjendatud arvamusi esitama, oli ettevõtte tulumaksu ühtne konsolideeritud maksustamisbaas (CCCTB) (9 põhjendatud arvamust); sisepiiridel piirikontrolli ajutine taaskehtestamine erandjuhtudel (6 põhjendatud arvamust); ÜTK määrus (6 põhjendatud arvamust) ja Euroopa ühise müügiõiguse määrus (5 põhjendatud arvamust).

¹⁰⁵ Euroopa Komisjon (2013). *2012. aasta aruanne subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse kohta*. KOM(2013) 566 lõplik.

¹⁰⁶ 2012. aastal kommenteeriti kõige rohkem nõukogu määrust kollektiivse tegutsemise õiguse kasutamise kohta asutamisvabaduse ja teenuste osutamise vabaduse kontekstis (Monti II) (12 põhjendatud arvamust); Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust, milles käsitletakse mootorsõidukite ja nende haagiste korralist tehnõulevaatust ja millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2009/40/EÜ (5 põhjendatud arvamust); Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust, mis käsitleb Euroopa abifondi enim puudustkannatavate isikute jaoks (5 põhjendatud arvamust) ja Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus) (4 põhjendatud arvamust).

Malta Esindajatekoda ja Ühendkuningriigi Parlamendi Ülemkoda – vastavalt viis põhjendatud arvamust. Teised liikmesriikide rahvusparlamendid olid ka vähesel määral aktiivsed saates ühe või paar põhjendatud arvamust.¹⁰⁷ Samas saatsid Sloveenia Vabariigi Rahvusassamblee ja Eesti Riigikogu oma esimese põhjendatud arvamuse, mis on praeguseni jäänud ka ainukeseks.¹⁰⁸

2014. aastal muutus olukord järsult. Kokku esitati 21 põhjendatud arvamust, mis on 38% vähem võrreldes 2010. aastaga.¹⁰⁹ Austria Liidunõukogu ja Ühendkuningriigi Parlamendi Ülemkoda saatis mõlemad kolm põhjendatud arvamust. Rootsi parlament, kes läbi aastate oli kõige aktiivsem osaleja subsidiaarsuse põhimõtte järgmise järelevalvemehhanismis, saatis kõigest kaks põhjendatud arvamust.¹¹⁰

Autori arvates võib sellisel arvamuste arvu langusel olla neli teineteist täiendavat põhjust. Esimene võib olla see, et 2014. aastal toimusid Euroopa Parlamendi valimised ja kinnitati Euroopa Komisjoni uus koosseis ning liikmesriikide poliitikud olid pigem seotud valimiskampaaniatega oma riikides ja tulevaste volinike leidmisega. Teine põhjus võib olla see, et rahvusparlamendid hakkasid aru saama, et Lissaboni lepinguga neile antud pädevused on pigem fassaad ja tegelikult rahvusparlamendid ELi otsustusprotsessi oluliselt mõjutada ei saa. Kolmandaks võiks arvata, et seadusandlike õigusaktide eelnõud on muutunud niivõrd läbimõelduks, et subsidiaarsuse põhimõtet ei rikuta kuigi sageli. Neljas põhjus võiks olla ka, et Euroopa Komisjoni esitatud uute eelnõude arv on seoses koosseisu ametiaja lõpuga vähenenud.

¹⁰⁷ Euroopa Komisjon (2014). *2013. aasta aruanne subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse kohta*. KOM(2014) 506 lõplik.

¹⁰⁸ Komisjoni ettepanekud ja algatused, mis ajendasid liikmesriikide parlamente kõige enam põhjendatud arvamusi esitama, oli määrus Euroopa Prokuratuuri asutamise kohta (13 põhjendatud arvamust); direktiiv, millega kehtestatakse mereala ruumilise planeerimise ja rannikualade integreeritud haldamise raamistik (9 põhjendatud arvamust); direktiiv tubaka- ja seonduvate toodete tootmist, esitlemist ja müüki käsitlevate liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamise kohta (7 põhjendatud arvamust) ja määrus, millega luuakse sadamateenuste valdkonnas turulepääsu ja sadamate finantslähipeetavuse raamistik (7 põhjendatud arvamust).

¹⁰⁹ Euroopa Komisjon (2015). *Lisa järgmise dokumendi juurde: Komisjoni aruanne 2014. aasta aruanne subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse kohta*. KOM(2015) 315 lõplik.

¹¹⁰ Kõige populaarsemad teemad olid direktiiv, mis käsitleb patareisid ja akusid ning patareiga akujäätmekkeid, ning 2012/19/EL elektri- ja elektroonikaseadmete jätmete kohta (3 põhjendatud arvamust); Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv tollieeskirjade rikkumisi ja asjaomaseid karistusi käsitleva liidu õigusraamistiku kohta (3 põhjendatud arvamust); Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus mahepõllumajandusliku tootmise ning mahepõllumajanduslike toodete märgistamise kohta (2 põhjendatud arvamust); Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv ühe osanikuga osatühingute kohta (2 põhjendatud arvamust) ja Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse uuendatavuse kohta (2 põhjendatud arvamust).

Seda kinnitab ka 2015. aasta jooksul saadetud põhjendatud arvamuste arv – ainult viis põhjendatud arvamust: kaks põhjendatud arvamust Tšehhi Vabariigi Senati poolt, Rootsi parlament, Tšehhi Vabariigi Esindajatekoda ja Slovakkia Rahvusnõukogu esitasid igaüks ühe põhjendatud arvamuse¹¹¹ – mida võib seostada Komisjoni uue koosseisu töö alustamise ja uute eelnõude vähesusega.

Kuidas subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtete järgimise järelevalvemehhanism töötab?

Vastavalt protokollile nr 2 artiklile 7 on iga liikmesriigi parlamendil kaks häält, mis jagatakse vastavalt riigi parlamendi ülesehitusele. Kahekojalise parlamendi puhul on kummalgi kojal üks hääl. Häälte koguarv on praegu 56 (liikmesriikide kahekordne arv). Vastavalt protokollile nr 2 kasutab Euroopa Komisjon erinevaid piirmäärasid. Nimelt on loodud „kollased” ja „oranžid kaardid”. Tegemist on mehhanismidega, mille kasutamiseks on vaja kokku saada piisava hulk rahvusparlamentide hääli. Lisaks olemasolevatele mehhanismidele, löid rahvusparlamendid oma initsiatiivil „rohelise kaardi”, millel puudub õiguslik alus ja räägitakse võimalikust „punase kaardi” kasutamisest tulevikus.

3.1.1. „Kollane kaart”

„Kollast kaarti” võib kasutada juhul, kui põhjendatud arvamuse on esitanud vähemalt üks kolmandik rahvusparlamentidest ehk siis minimaalne häälte arv peab olema 18 või vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanevat ala käsitleva seadusandliku õigusakti puhul üks neljandik ehk 14 häält. Mõlemal juhul on Komisjon kohustatud eelnõu uuesti läbi vaatama.

Euroopa Komisjon vaatab rahvusparlamentide ettepaneku läbi ning läbivaatamise alusel võib Euroopa Komisjon otsustada, kas jätta eelnõu muutmata, seda muuta või see tagasi võtta. Kui Euroopa Komisjon otsustab oma ettepaneku juurde jääda, peab ta põhjendama Euroopa Parlamendile ja EL Nõukogule esitatavas põhjendatud arvamuses, miks asjaomane ettepanek vastab subsidiaarsuse põhimõttele (protokoll 2, artikkel 7, punkt 3).

¹¹¹ Andmed on võetud aadressil www.ipex.eu (04.12.2015).

Esmakordselt pärast Lissaboni lepingu vastuvõtmist kasutasid liikmesriikide parlamendid „kollast kaarti” 2012. aastal. 12 liikmesriigi parlamenti, mis esindasid kokku 19 häält (Lissaboni lepingu protokolliga nr 2 peab minimaalne häälte arv olema 18), esitasid põhjendatud arvamuse määruse kohta kollektiivse tegutsemise õiguse kasutamise kohta asutamisvabaduse ja teenuste osutamise vabaduse kontekstis ehk nn Monti II määruse ettepaneku kohta¹¹². Märkimisväärne on fakt, et pärast Euroopa Komisjoni läbivaatamist ja hindamist, et subsidiaarsuse põhimõtet ei rikutud, otsustati määrus ikkagi tagasi võtta. Rahvusparlamendid ei olnud rahul Euroopa Komisjoni vastusega ja kritiseerisid Euroopa Komisjoni tegevust, kuna määruse tagasivõtmise tegelik põhjus ei olnud rahvusparlamentide poolt esitatud „kollane kaart” vaid hoopis Euroopa Parlamendi ja EL Nõukogu negatiivne reaktsioon Monti II määrusele ning seepärast sai Euroopa Parlament, mitte rahvusparlamendid, esimesena teada, et määrus võetakse tagasi.¹¹³

Teist korda kasutasid rahvusparlamendid „kollast kaarti” 2013. aastal määruse puhul, mis käsitleb Euroopa Prokuratuuri asutamist (nn EPPO ettepanek)¹¹⁴. Kuna ettepanek esitati vabadusel, turvalisusel ja õigusel põhineva ala kohta, oli „kollase kaardi” menetluse algatamiseks vaja kokku 14 häält (üks neljandik 56-st häälest). Tähtaja lõpuks oli Euroopa Komisjon saanud 18 häälele vastava arvu põhjendatud arvamusi 14 kojalt. Pärast Euroopa Komisjoni poolt põhjendatud arvamuste läbivaatamist, otsustati jääda oma ettepaneku juurde ning määrus jõustus.

Autori arvates tekitas rahvusparlamentide seas suure pettumuse teise „kollase kaardi” mitteametamine Euroopa Komisjoni poolt, kui ta ei võtnud midagi ette, et EPPO ettepanekut muuta või täiendada. Tuleb silmas pidada, et „kollase kaardi” läbisurumiseks piisava hulga rahvusparlamentide häälte kokkusaamine on mõneti keeruline. ELis on ligikaudu 10000 rahvusparlamentide liiget, kes opereerivad 28 erineval poliitilisel maastikul vastavalt 28 erinevale poliitilisele agendale¹¹⁵. Enamikus rahvusparlamentide kodades on aru saanud subsidiaarsusjärelevalve menetluse

¹¹² KOM(2012) 130.

¹¹³ COSAC Secretariat. (17.05.2013). *19 Bi-annual Report: Developments in EU*. Dublin, 32-33. Loetud aadressil <http://www.cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac/d7-19%20Bi-annual%20Report%20EN1.doc> (27.09.2015).

¹¹⁴ KOM(2013) 534.

¹¹⁵ Kaczyński, 2011, 2.

eesmärgist, kuid pigem individuaalsel ja mitte tingimata kollektiivsel tasemel¹¹⁶. Neil puudub ühine eesmärk, ambitsioon ning kollektiivne identiteet. Samuti käsitlevad ja tõlgendavad rahvusparlamendid protokolle 1 ja 2 väga erinevalt. Nad küll saavad rohkem mõjutada ELi otsustusprotsessi läbi subsidiaarsuse põhimõtte järgimise järelevalvemehhanismi, kuid tihti jääb neile arusaamatuks, mis tähendab subsidiaarsuse põhimõtte, kuidas eristada subsidiaarsust proportsionaalsusest ja mis moodi tuleb esitada kõik vajalikud aspektid Euroopa Komisjonile. Samuti on välja toodud, et menetluste algatamiseks seatud lävenditeni on küllaltki keeruline jõuda, puudub ühine subsidiaarsuse mõiste tõlgendus ja ühtlustatud lähenemine selle rakendamisele, nagu on ebaselge ka ulatus ja viis, kuidas Euroopa Komisjon rahvusparlamentide vaateid arvesse võtab¹¹⁷.

Davor Jančić väidab, et subsidiaarsuspõhimõtte on oma poliitilise olemuse tõttu sobimatu ka kohtulikuks läbivaatamiseks – kuigi sageli vaidlustatud Euroopa Kohtus, pole subsidiaarsed kaalutlused kunagi viinud ühegi ELi meetme tühistamiseni. Samas ei saa väita, et Euroopa Kohus lükkaks subsidiaarsuse kohaldatavuse täiel määral tagasi, vaid seni pole välja töötatud toimivat metodoloogiat ja katsestandardeid.¹¹⁸

Järgmine probleem on ka ajalises piirangus – kaheksa nädalat, mis mõne rahvusparlamendi puhul ei ole piisav tulenevalt menetluste eripäradest, et algatada menetlust, mis leiab väljundi rahvusparlamentide ühises tegevuses. Teisalt on poliitiline probleem, kas otsuselangetajatel on liikmesriikide pealinnades piisavalt huvi, et osaleda protsessis selle varasest staadiumist alates.¹¹⁹

22. COSACi raportis kritiseerisid rahvusparlamendid subsidiaarsuse põhimõtte järgmise järelevalvemehhanismi.¹²⁰ Soome parlamendi jaoks ei olnud selline protseduur efektiivne ja vajab täiustamist. Rootsi parlament, kes on läbi aastate osalenud kõige aktiivsemalt põhjendatud arvamuste saatmises, kritiseeris teisi rahvusparlamente, et

¹¹⁶ Kaczyński, 2011, 1.

¹¹⁷ Stratulat, Emmanouilidis, Fischer, Piedrafita, 2014, 5-6.

¹¹⁸ Jančić, 2015, 944-945.

¹¹⁹ Kaczyński, 2011, 2.

¹²⁰ COSAC Secretariat. (4.11.2014). *Twenty-second Bi-annual Report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny*. Loetud aadressil http://www.cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac/f4%20COSAC%2022nd%20Bi-annual%20Report_EN.pdf (27.09.2015).

subsidiaarsuse põhimõtte järgmise järelevalvemehhanismi kasutati teiste rahvusparlamentide poolt ebapiisavalt. Rumeenia parlament mainis, et subsidiaarsuskontroll võimaldas rahvusparlamentidel oma seisukohad ELi ettepanekute suhtes võtta vastu iseseisvalt ja enne, kui liikmesriigi valitsus oli jõudnud neid analüüsida. Samuti toodi välja, et Euroopa Komisjoni vastuseid arvamustele ja põhjendatud arvamustele ei peetud rahuldavateks eelkõige nende lühiduse, üldsõnalisuse ja viibimise tõttu. Neid põhjusi toonitati ka 54. COSACil, kui rahvusparlamendid kritiseerisid Euroopa Komisjoni tööd. Esiteks, Euroopa Komisjoni vastused põhjendatud arvamustele saabuvad väga suure hilinemisega. Teiseks, need vastused on liiga üldised ja et Euroopa Komisjon ei võta rahvusparlamentide arvamusi ja seisukohti arvesse.¹²¹

Samas 2014. aasta novembris ja detsembris toimunud COSACi täiskogul kohtus COSACiga Euroopa Komisjoni esimene asepresident Frans Timmermans, kes kinnitas, et *„komisjon hakkab liikmesriikide parlamentidega suhtlema ettevaatavamal viisil ja volinikud hakkavad käima liikmesriikide parlamentides, et selgitada peamisi ettepanekuid ja algatusi, toonitades subsidiaarsuse põhimõtte olulisust,”* ning rõhutas, et *„Euroopa Komisjon on valmis hindama kõik liikmesriikide parlamentide soovitusi õigusaktide kohta”*.¹²²

3.1.2. „Oranž kaart”

„Oranži kaarti” on võimalik kasutada sel juhul, kui esitatud põhjendatud arvamused moodustavad enamuse liikmesriikide parlamentidele antud häälest ning seadusandliku õigusakti eelnõu on esitatud seadusandliku tavamenetluse kohaselt. Protokoll 2 ei sätesta otsesõnu, mitu häält moodustab enamuse liikmesriikide parlamentidele antud häälest. Autor võib eeldada, et see peaks olema rohkem kui pool ehk siis vähemalt 29 häält.

¹²¹ Autor puudub. (13.07.2015). *The possibility for national parliaments to make suggestions to the European Commission was at the centre of discussions during a meeting of COSAC*. Loetud aadressil <http://www.eu2015lu.eu/en/actualites/articles-actualite/2015/07/cosac-carton-vert/index.html> (27.09.2015).

¹²² KOM(2015) 316.

„Oranži kaardi” puhul on sama süsteem, kui „kollase kaardi” puhul. Euroopa Komisjon peab vaatama rahvusparlamentide ettepaneku läbi ning läbivaatamise alusel võib Euroopa Komisjon otsustada, kas jätta eelnõu muutmata, seda muuta või see tagasi võtta. Kui Euroopa Komisjon otsustab oma ettepaneku juurde jääda, peab ta põhjendama Euroopa Parlamendile ja EL Nõukogule esitatavas põhjendatud arvamuses, miks asjaomane ettepanek vastab subsidiaarsuse põhimõttele (protokoll 2, artikkel 7, punkt 3). Lisaks sellele peavad Euroopa Parlament ja EL Nõukogu enne esimese lugemise lõpetamist kaaluma, kas ettepanek on kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega. Kui Euroopa Parlamendi liikmete lihthäälteenamuse või EL Nõukogu liikmete 55% kvalifitseeritud häälteenamusega leitakse, et ettepanek rikub subsidiaarsuse põhimõtet, siis ettepaneku menetlemist ei jätkata.

Tänapäevani ei ole rahvusparlamentid saanud kokku piisavalt hääli või pole näinud vajadust, et „oranži kaarti” kasutada.

Kui suur on tõenäosus saada piisavalt hääli, et algatada „oranži kaardi” menetlus, mis on teoreetiliselt ühise eesmärgiga astunud ühine samm? Ian Cooperi sõnul ei ole rahvusparlamentide vahel seni tekkinud suurt ühtekuuluvustunnet sotsioloogilises mõttes ühise arusaamaga oma identiteedist ja eesmärkidest.¹²³ Sama autor ütleb, et probleemile lisandub suur erinevus liikmesriikide rahvaarvus ning pakub, et pädevus tuleks usaldada vähemuse kätte.¹²⁴ Kõige lihtsam oleks „oranži kaardi” menetlust algatada EL-28 14 väiksemal liikmesriigil, kes esindavad 11,3% ELi rahvastikust. Samas, vaadates praegust statistikat ja olukorda, oleks see peaaegu võimatu, kuna väiksed riigid, nagu näiteks Eesti, Leedu, Läti, Slovakkia, Sloveenia, Ungari, on väga tagasihoidlikud osalejad põhjendatud arvamuste esitamisel.

Autor usub, et „oranži kaarti” ELi ajaloos ei tule, sest teise „kollase kaardi” eiramine, kui Euroopa Komisjon lükkas rahvusparlamentide ettepanekud tagasi, vähendas motivatsiooni ja usku rahvusparlamentide seas ning nad pigem proovivad leida uut mehhanismi, et mõjutada ELi otsustusprotsessi.

¹²³ Cooper, I., (2013). *Bicameral or Tricameral? National Parliaments and Representative Democracy in the European Union*. Journal of European Integration, 35:3, 531-546, 542. Loetud aadressil http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/07036337.2013.799939#.Vd9J_U0w_Vg (20.10.2015).

¹²⁴ *Ibid.*

3.1.3. Mitteametlik „roheline kaart”

COSACi raames pakuti „rohelise kaardi” mehhanismi, mis annaks rahvusparlamentidele võimaluse soovitada Euroopa Komisjonile uusi seadusandlike algatusi, sealhulgas teha ettepanekuid kehtiva seadusandluse läbivaatamiseks või kehtetuks tunnistamiseks.¹²⁵ Siinjuures peaks mainima, et Lissaboni lepinguga on antud COSACile volitused esitada seisukohti Euroopa Parlamendile, EL Nõukogule ja Euroopa Komisjonile, et edendada teabe ja parimate tavade vahetamist riikide parlamentide ja Euroopa Parlamendi, sealhulgas nende erikomisjonide vahel¹²⁶, kuid need seisukohad ei ole siduvad ning ei oma õigusepärasust alust. Maksimaalne, mida COSAC võib paluda Euroopa Parlamendi ja Euroopa Komisjoni presidentidelt ja EL Nõukogu eesistujalt, on arvamust oma seisukohtade kohta.

Samas vaatamata sellele, et „rohelise kaardi” mehhanismi ei ole Lissaboni lepingus sätestatud ning sellel ei ole õiguslikku alust, kasutati esmakordselt „rohelist kaarti” Ühendkuningriigi initsiatiivil 22. juulil 2015, millele kirjutas alla lisaks Ühendkuningriigile veel 15 riiki.¹²⁷ Ettepanek oli seotud toidu raiskamisega ning algatajate eesmärk oli kutsuda Euroopa Komisjoni, kes valmistas ette uut ringmajanduse paketti, vastu võtma strateegilist lähenemist toidu raiskamise vähendamisele Euroopa Liidus. Selle initsiatiiviga loodavad rahvusparlamentid luua uue ja lähema poliitilise dialoogi rahvusparlamentide ja Euroopa Komisjoni vahel, mis aitavad rahvusparlamentidel positiivselt ja konstruktiivselt osaleda ELi poliitika väljatöötamisel.¹²⁸

¹²⁵ COSAC Secretariat. (4.11.2014). *Twenty-second Bi-annual Report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny*. Loetud aadressil http://www.cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac/f4%20COSAC%2022nd%20Bi-annual%20Report_EN.pdf (27.09.2015).

¹²⁶ Euroopa Liidu Teataja. (04.08.2011). *Euroopa Liidu parlamentide Euroopa Liidu asjade komisjonide konverentsi kodukord*. C 229/1. Loetud aadressil http://www.cosac.eu/documents/basic-texts/rules-of-procedure-of-the-cosac/c_22920110804et00010006.pdf (27.09.2015).

¹²⁷ Bulgaaria, Horvaatia, Küpros, Tšehhi Vabariik, Prantsusmaa, Ungari, Itaalia, Läti, Leedu, Luksemburg, Malta, Madalmaad, Portugal, Slovakkia.

¹²⁸ Letter dated 22 July 2015 from Lord Boswell of Aynho, Chairman of the House of Lords European Union Committee addressed to the President of the European Commission titled „Food waste: a proposal by national parliaments to the European Commission”.

Euroopa Komisjoni president Jean-Claude Juncker vastas rahvusparlamentidele tänukirjaga ja lubas, et põhjaliku vastuse saadab Euroopa Komisjoni esimene asepresident Frans Timmermans. Seni pole vastust tulnud.

Kuna „roheline kaart” raamistik puudub, siis 30. oktoobril 2015 kutsus COSAC ELAKi esimehi arutama ja välja töötama „roheline kaart” mehhanismi. Ühendkuningriigi initsiatiivi näol oli küll esimene ettepanek „roheline kaart” osas, kuid mitte viimane.

3.1.4. Võimalik „punane kaart”

Akadeemilises kirjanduses pakutakse erinevaid variante, mis aitaks rahvusparlamentidel paremini kohanduda antud rolli ja pädevusega. Nimelt soovivad rahvusparlamendid „punase kaardi” mehhanismi, mis annaks neile võimaluse blokeerida Euroopa Komisjoni seadusandlike aktide eelnõusid.¹²⁹ „Kollane kaart” lubab rahvusparlamentidel üksnes paluda Euroopa Komisjonilt ettepaneku ülevaatamist, mis on nõrk lähtepunkt ja sellest hoolimata vaid kahel korral kasutatud. Teisel korral otsustas Euroopa Komisjon 14 rahvusparlamendi vastuseisust hoolimata Euroopa Prokuratuuri asutamisega edasi liikuda ja mitte arvestada rahvusparlamentide hääletega.

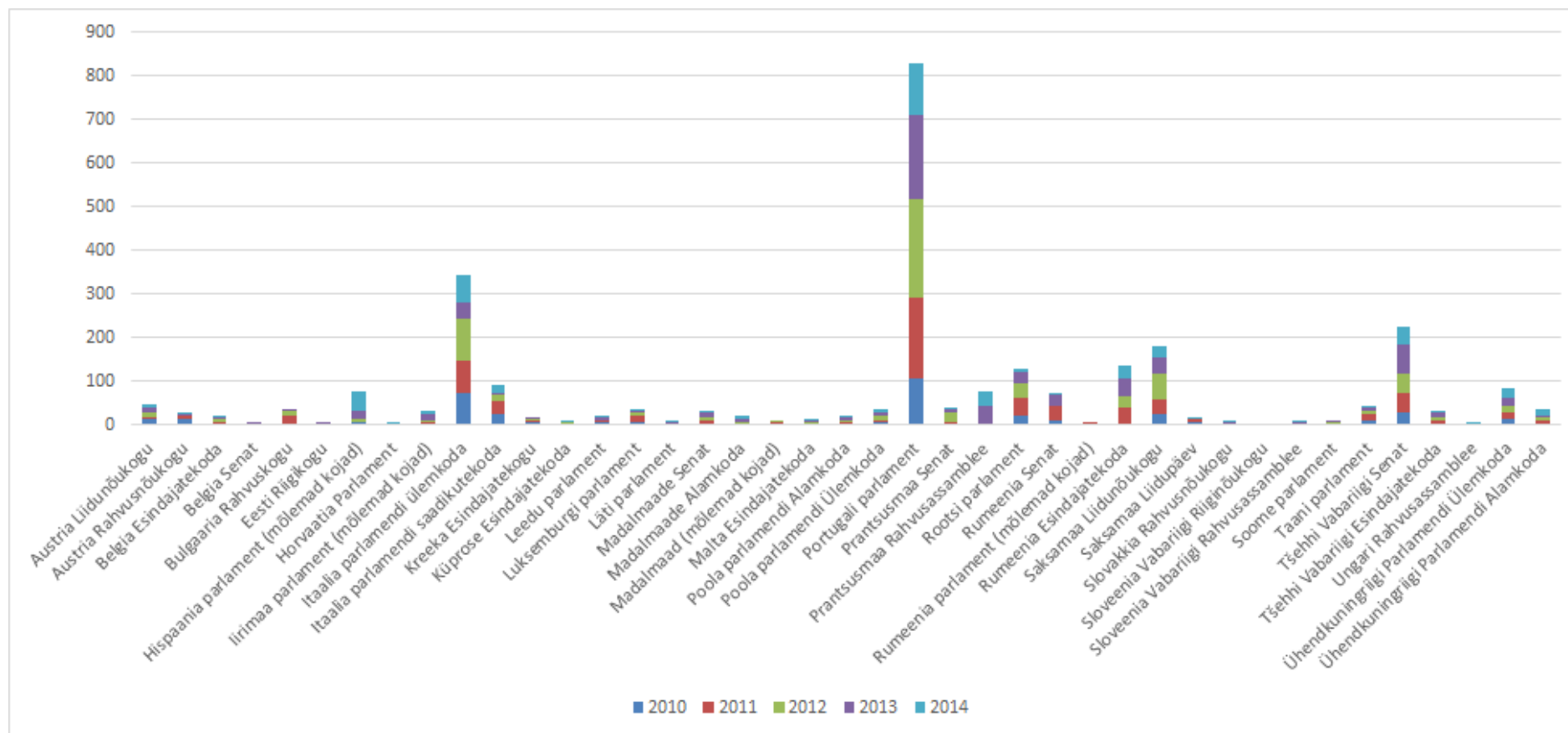
3.2. Poliitiline dialoog Euroopa Komisjoniga

Pärast Lissaboni lepingu jõustumist on rahvusparlamendid aktiivselt osalenud poliitilises dialoogis (lisa 1). Alates Lissaboni lepingu jõustumisest on liikmesriikide parlamentidele saadetud 503 seadusandlike aktide eelnõud¹³⁰, millest 499 olid Euroopa Komisjoni ettepanekud ja ülejäänud neli EL Nõukogu algatused. Aastatel 2010-2014 on Euroopa Komisjon saanud 2799 arvamust rahvusparlamentide poolt (joonis 3, lk. 54), millest 2522 käsitleti poliitilise dialoogi raames. Samas tuleb nentida, et juhul, kui põhjendatud arvamuste põhjal ei algatata „kollase” või „oranži kaardi” menetlust, vastab Euroopa Komisjon põhjendatud arvamustele poliitilise dialoogina.

¹²⁹ Booth, S., Howarth, C. (2014). *The European Parliament: A failed experiment in pan-European democracy?* OpenEurope, 21.

¹³⁰ European Parliament. (2015). State of play on reasoned opinions and contributions by National Parliaments under Protocol 2 of the Lisbon Treaty. Loetud aadressil http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/7ebda1e2-c192-437a-98b4-a9f9c39473f4/State_of_play_-_July_2015.pdf (25.09.2015).

Joonis 3. Saadetud arvamuste arv poliitilise dialoogi raames riigiti 2010-2014. aastatel.¹³¹



¹³¹ Andmed on võetud: KOM(2011) 345, KOM(2012) 375, KOM(2013) 565, KOM(2014) 507, KOM(2015) 316.

Nagu nähtub joonisest 3 oli kõige aktiivsem arvamuste esitaja Portugali parlament – 827 arvamust, võrreldes kellega jäid teised rahvusparlamendid väga tagasihoidlikuks. Itaalia parlamendi ülemkoda esitas 342 arvamust, Tšehhi Vabariigi Senat – 223 arvamust, kes oli kõige aktiivsem osaleja liimesriikide seas, kes liitusid ELiga 2004. aastal. Kõige vähem arvamusi poliitilise dialoogi raames esitasid Eesti Riigikogu, Küprose Esindajatekoda, Slovakkia Rahvusnõukogu, Sloveenia Vabariigi Rahvusassamblee ja Ungari Rahvusassamblee, mis kuuluvad ELi väiksemate liikmesriikide hulka liitudes ELiga 2004. aastal.

Kui analüüsida tabelit aastati, siis 2010. aastal sai Euroopa Komisjon kokku 387 arvamust.¹³² Kõige aktiivsemad olid: Portugali parlament – 106 arvamust, Itaalia parlamendi ülemkoda ja saadikutekoda vastavalt 71 ja 25 arvamust, Tšehhi Vabariigi Senat – 29, Saksamaa Liidunõukogu – 23 ja Rootsi parlament – 20 arvamust.¹³³

Kui 2010. aastal rahvusparlamendid veel kohandasid oma kontrollimenetlusi ja poliitilisi prioriteete, siis juba 2011. aastal oli rahvusparlamentide poolt saadetud 622 arvamust, mis tähendas 62% rohkem võrreldes 2010. aastaga.¹³⁴

Esikohale jäi Portugali parlament, kes esitas 184 arvamust ning kellele järgnes Itaalia parlamendi ülemkoda ja saadikutekoda vastavalt 76 ja 28, Rootsi parlament – 42 (51% rohkem võrreldes 2010. aastaga), Tšehhi Vabariigi Senat – 43, Rumeenia Senat ja Saksamaa Liidunõukogu vastavalt 33 arvamust. Esmakordselt on avaldanud 19 arvamust Bulgaaria Rahvuskogu.¹³⁵

¹³² Euroopa Komisjon (2011). *Komisjoni 2010. aasta aruanne Euroopa Komisjoni ja liikmesriikide parlamentide suhete kohta*. Brüssel. KOM(2011) 345 lõplik.

¹³³ Poliitilise dialoogi raames kommenteeriti 2010. aastal kõige rohkem neid dokumente, mille kohta esitati ka seoses subsidiaarsuse põhimõtte järgimise kontrolli mehhanismiga suurim arv põhjendatud arvamusi, nimelt hooajatöötajaid käsitlev direktiiv (16 arvamust) ning direktiiv hoiuste tagamise skeemide kohta (11 arvamust). Muud algatused, millele liikmesriikide parlamendid oma arvamustes keskendusid, olid näiteks kodanikualgatus ja roheline raamat Euroopa pensionisüsteemi kohta (13 arvamust) ning Euroopa 2020. aasta strateegia (7 arvamust). Teine liikmesriikide parlamentide arvamuste põhiteema 2010. ning ka 2011. aasta alguses oli majanduse juhtimine.

¹³⁴ Euroopa Komisjon. (2012). *2011. aasta aruanne Euroopa Komisjoni ja liikmesriikide parlamentide suhete kohta*. KOM(2012) 375 lõplik.

¹³⁵ 2011. aastal kommenteeriti kõige rohkem ettevõtte tulumaksu ühtse konsolideeritud maksustamisbaasi (17 arvamust), energiatõhususe direktiivi (10 arvamust), energiatoodete ja elektrienergia maksustamist (10 arvamust), mille puhul lisatud mõjuhinnang ei ole piisavalt põhjalik ning et selles ei esitata vajalikul hulgal kvalitatiivseid ja kvantitatiivseid näitajaid, mis toetaksid ettepaneku vastavust

Väga suurte muutusteta jäi ka 2012. aasta.¹³⁶ Võrreldes 2011. aastaga kasvas arvamuste maht 6%. Ka 2012. aastal juhtis Portugal parlament, kes esitas kokku 227 arvamust, mis võrreldes 2010. aastaga 53% rohkem. Järgmisena esitas Itaalia parlamendi ülemkoda – 96 arvamust, Saksamaa Liidunõukogu – 59 arvamust, Tšehhi Vabariigi Senat – 46 ja Rootsi parlament – 33.¹³⁷

2013. aastal arvamuste arv vähenes 6% võrra.¹³⁸ Liidriks jäi Portugali parlament, kes avaldas 192 arvamust, Itaalia parlamendi ülemkoja arvamuste arv vähenes kolm korda. 2013. aastal esimest korda osales poliitilises dialoogis Ungari Rahvusassamblee (kaks arvamust).¹³⁹

Liikmesriikide rahvusparlamentidelt saabunud arvamuste arv, mis Lissaboni lepingu algusest järjepidevalt tõusis, oli 2014. aastal juba teist aastat järjest languses. 2014. aastal sai Euroopa Komisjon 506 arvamust, mis on 18% vähem võrreldes 2013. aastaga ning 24 % vähem võrreldes 2012. aastaga.¹⁴⁰

Portugali parlament esitas 118 arvamust, mis on võrreldes 2012. aastaga 50% vähem, Hispaania parlamendi mõlemad kojad esitasid 45 arvamust, Itaalia parlamendi

subsidiaarsuse põhimõttele ja teatist menetluste kohta, millega Euroopa Parlament kontrollib koostöös liikmesriikide parlamentidega Europoli tegevust (9 arvamust).

¹³⁶ Euroopa Komisjon (2013). *2012. aasta aruanne Euroopa Komisjoni ja liikmesriikide parlamentide suhete kohta*. KOM(2013) 565 lõplik.

¹³⁷ Euroopa Komisjoni ettepanekud ja algatused, mis ajendasid liikmesriikide parlamente kõige enam arvamusi esitama, olid nn Monti II määrus (17 arvamust), andmekaitse direktiiv (13 arvamust), andmekaitsemäärus (12 arvamust), kontsessioonilepingute sõlmimise direktiiv (11 arvamust), autoriõiguse ja litsentsimise direktiiv (10 arvamust), tehnölevaatuse määrus, üleeuroopalise transpordivõrgu suunised (9 arvamust), Euroopa abifond enim puudustkannatavate isikute jaoks (8 arvamust), krediitiasutuste maksevõime taastamise ja kriisilahenduse direktiiv (8 arvamust), krediitiasutuste järelevalve määrus (8 arvamust), e-identimise ja usaldusteenuste määrus (7 arvamust).

¹³⁸ Euroopa Komisjon (2014). *2013. aasta aruanne Euroopa Komisjoni ja liikmesriikide parlamentide suhete kohta*. KOM(2014) 507 lõplik.

¹³⁹ Euroopa Komisjoni ettepanekud ja algatused, mis ajendasid liikmesriikide parlamente kõige enam arvamusi esitama, olid Euroopa Prokuratuuri asutamine (20 arvamust), tubaka- ja seonduvate toodete tootmist, esitlemist ja müüki käsitlevate liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamine (17 arvamust), mereala ruumilise planeerimise ja rannikualade integreeritud haldamise raamistiku kehtestamine (14 arvamust), sadamateenuste valdkonnas turulepääsu ja sadamate finantslääbipaistvuse raamistiku loomine (10 arvamust) ja Euroopa Liidu õiguskaitsekoostöö ja -koolituse amet (Europol) ning otsuste 2009/371/JSK ja 2005/681/JSK kehtetuks tunnistamine (10 arvamust).

¹⁴⁰ Euroopa Komisjon (2015). *2014. aasta aruanne Euroopa Komisjoni ja liikmesriikide parlamentide suhete kohta*. KOM(2015) 316 lõplik ja lisad 1-3.

ülemkoda – 63 arvamust, Saksamaa Liidunõukogu – 24 arvamust, mis on võrreldes 2013. aastaga 48% vähem. Samas Horvaatia parlament esitas neli arvamust.¹⁴¹

Autor leiab, et selliste arvamuste arvu kukkumise taga võivad olla samad põhjused, mis olid põhjendatud arvamuste kohta. Praeguseks 2015. aasta jooksul esitasid rahvusparlamendid ainult 157 arvamust.¹⁴²

Arvamuste saatmine Euroopa Komisjonile on kõigest soovitusliku iseloomuga ja Euroopa Komisjonil ei ole kohustust rahvusparlamentide seisukohtadega mingilgi määral arvestada. Üldine rahvusparlamentide arvamuse sõnastus on „*kuigi ELAK jäi seisukohale, et ettepanek on vastavuses subsidiaarsuse põhimõttega, tekkis komisjonis arutelu käigus mitmeid küsimusi seoses ettepaneku lisandväärtuse ja rakendustähtaegadega. Sellest tulenevalt palun Euroopa Komisjonil edasistel läbirääkimistel arvestada järgmiste seisukohtadega:...*” või „*sellega seoses tahan juhtida Teie tähelepanu järgmistele asjaoludele*”. Euroopa Komisjon avaldab vastuses tänu liikmesriigile, et viimane soovis osaleda poliitilises dialoogis ja vajadusel vastab rahvusparlamentide küsimustele, selgitab või esitab omi märkusi seadusandlike aktide eelnõude kohta ning lõpetuseks soovib, et poliitiline dialoog tulevikus ka jätkaks.

Autor näeb, et tegemist on formaalse vastusega ning seda, et Euroopa Komisjon tõepoolest arvestaks rahvusparlamentide arvamuste, seisukohtade või soovitustega tegelikkuses ei toimu. Samuti on märkimisväärselt pikemaks veninud Euroopa Komisjoni poolt lubatud kolme kuuline vastamise tähtaeg. Nt saatis Euroopa Komisjon Riigikogule vastuse alles üheksa kuu pärast nende arvamuse saatmise kuupäevast.

Kuidas seletada erinevate rahvusparlamentide aktiivsust? Kuidas on võimalik, et 2010-2014. aastate jooksul edastas Portugali parlament 827 arvamust ja nt Ungari Rahvusassamblee – 3 arvamust, Eesti Riigikogu – 4 arvamust, Slovakkia Rahvusnõukogu – 4 arvamust?

¹⁴¹ Kõige populaarsemad teemad oli direktiiv, mis käsitleb patareisid ja akusid ning patareiga akujäätmel, ning 2012/19/EL elektri- ja elektroonikaseadmete jäätmete kohta (13 arvamust), Euroopa Parlamendi ja EL Nõukogu määrus mahepõllumajandusliku tootmise ning mahepõllumajanduslike toodete märgistamise kohta (12 arvamust) ja EL Nõukogu määrus Euroopa Prokuratuuri asutamise kohta (10 arvamust).

¹⁴² Andmed on võetud aadressil www.ipex.eu (04.12.2015).

Rahvusparlamentide aktiivsus sõltub mitmest aspektist. Esiteks on ELis 28 erineva poliitilise süsteemi, parlamendi mudeli ja kodukorraga riiki. Kusjuures viimasest sõltub sageli väga palju parlamentidevaheliste suhete ja suhtluse mõtestamisel. Teiseks, on tähtis ELAKite ja eriti ELAKite esimeeste aktiivsus, tugevus ja huvi ELi asjade vastu.

Siit võib välja tuua mõned aspektid, mis võivad põhjustada rahvusparlamentide passiivsust:

- rahvusparlamentide liikmetel puudub huvi osaleda poliitilises dialoogis Euroopa Komisjoniga;
- puudub võimalus tegeleda ELi asjadega, kuna on vaja keskenduda siseriiklikele küsimustele;
- puudub inimressurss, kuna töö on väga mahukas, aeganõudev ja juriidiline;
- ei nähta võimalust, kuidas tegelikult läbi poliitilise dialoogi võib mõjutada ELi otsustusprotsessi;
- rahvusparlamendi sees puudub ühine arusaam arvamuste esitamiste kohta;
- ei soovita silma paista;
- liigne usaldus liikmesriigi valitsuse suhtes;
- soovivad mõjutada läbi põhjendatud arvamusi ja ei näe poliitilisel dialoogil mõtet;
- Euroopa Komisjon saadab dokumente sageli pühade eel.¹⁴³ Seetõttu kaheksa nädalane periood lüheneb ja teeb rahvusparlamentide poliitilises dialoogis osalemise keeruliseks.

Esitatud info analüüsist selgub, et Rootsi parlament ei näe võimalust poliitilise dialoogi kaudu ELi otsustusprotsessi mõjutada ning panustab pigem põhjendatud arvamustesse. Ungari Rahvusassamblee, Eesti Riigikogu ja Slovakkia Rahvusnõukogu usaldavad ilmselt oma valitsust ning neil puudub inimressurss ja rahvusparlamentide liikmete huvi, et esitada arvamust või põhjendatud arvamust. Portugali parlament kasutab võimalust arvamusi esitades „enesenäitamiseks”. Sisult on tegemist tänukirjade või kinnitustega, et on eelnõu kätte saanud. Samas läheb kirja, et Portugali parlament osales poliitilises dialoogis.

¹⁴³ v.a. august.

Akadeemilises kirjanduses tuuakse välja erinevate rahvusparlamentide liike (lisa 3), mis vastavad parlamentide arusaamisele oma olemusest ja ülesannetest. Eristatud on viit parlamentaarse kaasatuse ideaaltüüpi: poliitikakujundaja, valitsuse valvekoer, avalik foorum, ELi ekspert ja Euroopa osaleja.¹⁴⁴ Esimesed kolm rolli viitavad parlamendi peamistele ülesannetele: seadusandlus (poliitikakujundaja), järelevalve (valitsuse valvekoer) ja teabevahetus (avalik foorum), kuid mõned EL-suunaliste tegevuste aspektid kalduvad kõrvale sellest rollist, mis parlamentidel on riigisisestes küsimustes. Kaks ülejäänut on seetõttu seotud rohkem ELi kontekstiga eesmärgiga koguda teavet (ELi ekspert) või seada sisse vahetu dialoog ELi institutsioonidega (Euroopa osaleja). Samuti nende töötamisviisid on ka erinevad. Poliitikakujundaja, valitsuse valvekoer ja avalik foorum usaldavad oma valitsust ja toetuvad enamasti valitsuse informatsioonile nõudes nende vastavatelt valitsustelt üksikasjalikke *ex ante* (poliitikakujundaja), *ex post* (valitsuse valvekoer) ning *ex ante* ja *ex post* (avalik foorum) lubadusi enne, kui otsused on Euroopa tasemel juba vastu võetud. Ainult poliitikakujundaja toetub lisaks veel ELi institutsioonide informatsioonile ja kasutab sõltumatuid informatsiooni allikaid. Samas ELi ekspert ja Euroopa osaleja saavad informatsiooni ELi institutsioonidelt otse mitte arvestades oma valitsuste seisukohtadega. Nad jälgivad Euroopa Parlamendi tööd, raporteid ja arvamusi, mida saadetakse Euroopa Komisjonile ja EL Nõukogule, osalevad Euroopa Parlamendi kohtumistes ja tänu sellele nad soovivad osaleda ELi asjades varasemas staadiumis näiteks kasutades Lissaboni lepingu protokollidest tulenevaid võimalusi ja õigusi.

Vastavalt tabelile (lisa 3) on Rootsi parlament nii valitsuse valvekoer, poliitikakujundaja, avalik foorum kui ka Euroopa osaleja. Samas Rootsi on väga tugeva ELAKi süsteemiga, kes oleks soovinud rohkem võimu ja kaasaráákimist ELi otsustusprotsessis. Seda ka kinnitavad põhjendatud arvamuste arv. Portugali parlament on valitsuse valvekoer, avalik foorum ja Euroopa osaleja ning on väga aktiivne osaleja poliitilises dialoogis, kuid kahjuks Portugali parlamendi põhimõte on pigem „kas või midagigi” saata Euroopa Komisjonile, mille pärast Portugal parlament oli mitmeid kordi kritiseeritud Euroopa Komisjoni poolt. Belgia, Eesti, Läti, Leedu, Slovakkia ja Kreeka parlamendid usaldavad oma valitsust ja panustavad rohkem koostöösse oma valitsusega

¹⁴⁴ Rozenberg, Heffler, 2015, 28.

kui Euroopa Komisjoniga. Tabelist tuleb välja, et ainult üheksa ELi liikmesriigi rahvusparlament 28st, mis tähendab üks kolmandik soovib pidada dialoogi ELi institutsioonidega ja ainult 12 28st soovib mõjutada ELi otsustusprotsessi algses staadiumis. Tänu sellele ongi osalejate arv poliitilises dialoogis nii erinev, kuna rahvusparlamendid näevad väga erinevalt oma mõjutamisvõimalusi ja mehhanisme.

3.3. Järeldused läbiviidud analüüsist

Eeltoodust võib järeldada, et teoreetiliselt poliitilise dialoogi raames on väga hea võimalus liikmesriikide rahvusparlamentidel avaldada oma seisukoht, ettepanek või arvamus, kuid praktiliselt ei saa nad ELi otsustusprotsessi mõjutada. Euroopa Komisjon võtab ettepanekud lihtsalt teadmiseks ning vastuskirjad on pigem formaalsed, tänulikud, seletavad ning nendes kirjades ei ole mainitud kas ühe või teise rahvusparlamendi seisukoht võeti arvesse või mitte. Rahvusparlamendid saavad nii märku anda, et nad eksisteerivad ja soovivad samuti tähelepanu, kuid juriidiline väljund neil puudub.

Mõnede rahvusparlamentide ELAKite inimressurss on minimaalne ja nad lihtsalt ei jõua tegeleda nii valitsuse järelevalve kui ka poliitilises dialoogis osalemisega. Mõned on väga passiivsed ning eelistavad mitte tegeleda ELi küsimustega, mis sisepoliitikat otseselt ei puudata ja hoiavad pigem madalat profiili. Samuti puudub rahvusparlamentide liikmetel huvi ning ELAK ei ole võimeline sundima neid ELi asjades osalema.

Lisaks esitatud info analüüsist võib järelda, et rahvusparlamentidele Lissaboni lepinguga on küll pädevusi juurde tulnud, kuid enamus rahvusparlamente ei oska neid piisavalt kasutada. Puudub ühtlane arusaam subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte osas. Raske on kokku saada piisavalt hääli, et kasutada „kollase kaardi” süsteemi, rääkimata „oranžist kaardist”, kus peab olema esitatud enamus liikmesriikide parlamentidele antud häält.

Autori arvates, teeb rahvusparlamentide elu keeruliseks ka Euroopa Komisjon, kuna siiamani ei ole välja töötatud juhust subsidiaarsuse põhimõtte järgimise kontrolli mehhanismi osas. Kas sellest võib järeldada, et Euroopa Komisjon pigem takistab kui aitab rahvusparlamentide osalemist ELi otsustusprotsessis? Selleks, et parandada

olemasolevat olukorda, pakutakse „kollase kaardi” süsteemi tugevdamist vähendades algatamiseks vajalikku lävendit ning andes rahvusparlamentidele rohkem aega ettepaneku läbitöötamiseks.¹⁴⁵

Samas pakub mõtlemisainet ka olukord, kui nt ühe liikmesriigi rahvusparlament esitab põhjendatud arvamuse leides, et Euroopa Komisjoni seadusandlik akt ei vasta subsidiaarsuse või proportsionaalsuse printsiibile, kui samal ajal sama liikmesriigi valitsus on juba kujunenud oma arvamuse, mis ei ole sama arvamusega, kui rahvusparlament. See on justkui opositsioon oma valitsuse vastu¹⁴⁶, mis autori arvates tuleb lahendada ELi tasandil.

Autor leiab, et „roheline” ja „punase kaardi” näol on näha, et rahvusparlamendid soovivad suuremaid võimalusi ELi otsustusprotsessis. Need ideed tulid pärast Monti II määruse ettepanekut, kui tegelik põhjus ei olnud rahvusparlamentide „kollane kaart” ja ka pärast ebaõnnestunud teist „kollast kaarti” (EPPO ettepanek), kui Euroopa Komisjon ei soovinud arvestada rahvusparlamentide ettepanekutega ja vaatamata rahvusparlamentide püüdlustele jättis EPPO ettepaneku muutmiseta ning võttis vastu. Autor oletab, et juhul kui EL institutsioonid oleksid nõus „punase kaardi” mehhanismiga, siis ta isegi võiks eksisteerida, kuid „roheline kaardi” mehhanismiga oleks tegemist eelkõige võimude lahususega. Ühelt poolt rahvusparlamendid sooviksid algatada eelnõusid koostöös Euroopa Komisjoniga ja pärast seda Euroopa Komisjon saadaks neile sama eelnõu subsidiaarsuse põhimõtte järgimise kontrolli mehhanismi raames kontrollimiseks, kas eelmainitud eelnõu vastab subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõttele või mitte. Samas võiks rahvusparlamentide algatusettepanekuid võrrelda Euroopa Parlamentide algatusettepanekutega, mis on kõigest soovitusel või siis ettepanekud teatud poliitilises valdkonnas, mida pärast vastuvõtmist edastatakse koos Euroopa Parlamendi soovitustega Euroopa Komisjonile ja teavitamise eesmärgil EL Nõukogule, liikmesriikide valitsustele ja parlamentidele. Seepärast autor eeldab, et taoline algatusettepanek oleks võibolla juhtinud Euroopa Komisjoni tähelepanu, kuid olulist rolli ELi otsustusprotsessis ei oleks ta nagunii

¹⁴⁵ Booth, Howarth, 2014, 21.

¹⁴⁶ Cooper, 2013, 455.

mänginud. Tegemist oleks olnud formaalselt dokumendiga, millega Euroopa Komisjon ei peaks reaalselt arvestama.

Autor nendib, et juhul, kui nii „roheline” kui ka „punase kaardi” mehhanismid peaksid tõepoolest tulema kasutusse, siis selleks oleks vaja muuta Lissaboni lepingu mõlemad protokollid, et taoline süsteem saaks tööle. Samas autor ei usu, et ELi institutsioonid ja ka liikmesriikide valitsused oleksid sellega nõus.

Kokkuvõtvalt võib järeldada, et pärast Lissaboni lepingu vastuvõtmist on rahvusparlamentide roll vormiliselt küll suurenenud, kuid sisuliselt mitte, sest tegelikult rahvusparlamendid ei ole protokollides nr 1 ja 2 sõnastatud pädevusi täiel määral kasutanud, tänu millele poliitiline dialoog on jäänud sisuliselt nõrgaks ja parlamentaarne mõõde ELis ei ole oluliselt suurenenud. Eelnevast tulenevalt leiab kinnitust ka magistritöö hüpotees, et rahvusparlamentide poliitilisse dialoogi kaasamise vaatenurgast ei ole Lissaboni lepinguga tehtud muudatused oluliselt suurendanud ELi demokraatlikku mõõdet, sest puuduvad praktilised eeldused ja siduvad kohustused ning teisalt avalduvad rahvusparlamentide erinevast tüübist või inimressursi ja ühise identiteedi ning arusaamise puudumisest tulenevad kitsaskohad uute pädevuste rakendamiseks.

KOKKUVÕTE

*The Sleeping Beauty woke up and finally was not late
to the ball but nobody asked her for a dance.*¹⁴⁷

Rahvusparlamentide rollist ja tähtsusest räägitakse ELis palju. Käesoleva magistritöö eesmärk oli uurida Euroopa integratsiooni teooriatest lähtudes rahvusparlamentide kaasamist, anda ülevaade rahvusparlamentide rollist enne Lissaboni lepingu vastuvõtmist ning analüüsida, kas Lissaboni lepingu alusel said rahvusparlamendid piisavalt õigusi, võimalusi ja mehhanisme, et osaleda ELi otsustusprotsessides, ning kas on vaja täiendavaid muudatusi, et liikmesriikide parlamendid oma uusi pädevusi tegelikkuses ka efektiivselt kasutada saaksid.

Magistritöö eesmärgi saavutamiseks oli püstitatud kolm uurimisküsimust.

- 1) Milline roll võiks olla rahvusparlamentidel Euroopa integratsiooniprotsessis, lähtudes Euroopa integratsiooniteooriatest?
- 2) Kuidas muutus rahvusparlamentide roll Lissaboni lepingu vastuvõtmisega?
- 3) Kas rahvusparlamendid kasutavad praktikas oma pädevusi, sealhulgas võimalust poliitiliseks dialoogiks ELi institutsioonidega ning võimalust teostada järelevalvet subsidiaarsuse põhimõtte järgimise üle ning kas praktiliste eelduste, siduvate kohustuste, rahvusparlamentide erinevast tüübist või inimressursi ja ühise identiteedi ning arusaamise puudumisest tulenevalt on rahvusparlamentide rolli täpsustamiseks vaja aluslepingutesse sisse viia täiendavaid muudatusi?

Töö esimene peatükk keskendus esimesele uurimusküsimusele vastamisele käsitledes erinevaid Euroopa integratsiooniteooriaid ja demokraatia defitsiiti. Kui föderalistlik teooria pigem välistas rahvusparlamentide sekkumise ELi asjadesse, siis erinevad valitsustevahelised teooriad pigem toetasid rahvusparlamentide rolli Euroopa integratsiooniprotsessis, kuna eeldati, et rahvusparlamentide tegevus aitaks lahendada ELi legitiimsuse probleemi ja vähendada demokraatia defitsiiti.

¹⁴⁷ Magistritöö autor.

Teisele uurimisküsimusele vastab töö teine peatükk. Rahvusparlamendid on jäänud ajalukku kui vähetähtsad institutsioonid ELis, kes ratifitseerisid aluslepingud ning loovutasid sellega seadusandliku võimu Brüsselile, kindlustamata tõhusat parlamentaarset järelevalvet nende valitsuste otsuse üle EL Nõukogus.¹⁴⁸ Vaatamata ELi institutsioonide ja valitsustele ükskõiksusele soovisid liikmesriikide rahvusparlamendid etendada suuremat rolli, kui oli neile esialgu ette nähtud. Rahvusparlamentides tekkisid esimesed ELAKid ja nad hakkasid lähetama oma ametnikke Euroopa Parlamenti.

Euroopa Ühendustes süvenes demokraatia defitsiit, kuna võim oli tsentraliseeritud ELi institutsioonide tasandile. Valitsustevahelise koostöö teooriad nägid ette, et rahvusparlamendid, kes on eelkõige otsevalitud liikmesriikide kodanike poolt, peaksid saama ELi tasandil suurema rolli ning demokraatia defitsiiti oleks võimalik ravida ainult juhul, kui soodustada rahvusparlamentide kaasatust ELi otsustusprotsessi. Seda püüti parandada Maastrichti ja Amsterdami lepingutega, kuid vastavad deklaratsioonid ja protokoll jäid üldsõnalisteks ning rahvusparlamentide kaasatus ELi asjadesse sõltus eelkõige liimesriikide valitsuste suvast. Selleks, et teha koostööd, olla õigeaegselt informeeritud ELi institutsioonide otsustest ja olla Euroopa asjadega kursis, kutsuti ellu erinevad koostöövormid ja -platvormid nagu parlamentidevaheline koostöö Euroopa Parlamendiga, COSAC, IPEX, ECPRD. Tegemist ei olnud mehhanismidega, mille kaudu oli ja on võimalik mõjutada ELi otsustusprotsessi, kuid need soodustasid ja aitasid poliitilise dialoogi pidamist.

Parlamentidevahelise koostöö näol Euroopa Parlamendiga on eelkõige tegemist kohtumistega, kus ei võeta vastu siduvaid otsuseid. COSAC on foorum, kus on võimalik saada kontakte, vahetada informatsiooni, leida koostööpartnereid ja mille väljundiks on soovitusel või deklaratsioonid, mis ei ole ELi institutsioonidele siduvad. IPEX on teabevahetuse platvorm, kus on võimalik leida erinevaid ELi asju puudutavaid dokumente ning rahvusparlamentide arvamusi ja põhjendatud arvamusi. ECPRD on parlamentide koostöö ja teabevahetuse vahend, kuhu rahvusparlamendid saavad panustada vabatahtlikkuse alusel. COSAC ja IPEX on seejuures tasulised vahendid, mille eest rahvusparlamendid maksavad igaaastast liikmemaksu.

¹⁴⁸ Kiiver, 2006, 228.

Lissaboni lepingu protokollidega nr 1 ja 2 anti rahvusparlamentidele võimalus osaleda poliitilises dialoogis Euroopa Komisjoniga ning „kaartide mängus”¹⁴⁹, et mõjutada ELi otsustusprotsessi.

Magistritöö kolmandale uurimisküsimusele vastab kolmas peatükk. Magistritöö eesmärgi saavutamiseks esitas ja analüüsis autor empiirilisi andmeid selle kohta, kuidas rahvusparlamendid osalevad subsidiaarsuse põhimõtte järgimise järelevalvemehhanismis ja poliitilises dialoogis Euroopa Komisjoniga. Erinevad rahvusparlamendid on protokollides nr 1 ja 2 sõnastatud pädevusi aktiivselt ja vähem aktiivselt kasutanud. Ühelt poolt sõltub rahvusparlamentide aktiivsus liikmeriigi poliitilisest süsteemist, parlamendi mudelist ja kodukorrast, teisalt – ELAKite esimeeste aktiivsusest, tugevusest ja huvist ELi asjade vastu. Selleks, et saavutada soovitud tulemus „kollase” ja „oranži kaardi” puhul, peaksid kõik liikmeriikide rahvusparlamendid olema väga aktiivsed. Neil peaks olema ühine arusaam subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtetest, ühine eesmärk, ambitsioon ja kollektiivne identiteet.

Analüüsi käigus selgus, et pärast Lissaboni lepingu vastuvõtmist on rahvusparlamentide roll vormiliselt suurenenud, kuid praktiliselt ei saa rahvusparlamendid ELi asju otse mõjutada. Neile on küll antud võimalused ja mehhanismid „kollase” ja „oranži kaardi” näol, kuid nende kasutamiseks seatud lävendid on rahvusparlamentide killustatust arvestades raskestisaavutatavad. Viie aasta jooksul kasutasid rahvusparlamendid „kollast kaarti” vaid kahel korral. Esimesel korral see neil teatud määral õnnestus, kuid lõpptulemusena ei olnud rahvusparlamentide hääl oluline, vaid Euroopa Parlamendi ja EL Nõukogu vastuseis Monti II määruse ettepanekule. Teisel korral Euroopa Komisjon ei arvestanud rahvusparlamentide vastuseisuga EPPO ettepanekule ja määrus jõustus. „Oranži kaarti” ei ole kordagi kasutatud. Autor leidis, et probleeme tekitab ka Euroopa Komisjoni juhiste puudumine subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtete järgimise reeglite ühtlustamiseks, mida rahvusparlamendid saaksid jälgida põhjendatud arvamuste esitamisel. Samuti ei soovi kõik rahvusparlamendid panustada põhjendatud arvamuste esitamisest vaid pigem usaldavad oma valitsust, kellel on suurem võimalus EL Nõukogus kaitsta liikmesriigi huvisid.

¹⁴⁹ Jančić, 2015, 939.

Lisaks leiti töös, et juhul kui kõik rahvusparlamendid oleksid sama aktiivsed kui Rootsi, Portugali, Itaalia, Hispaania, Saksamaa, Rumeenia, Tšehhi Vabariigi ja Ühendkuningriigi parlamendid, siis poliitiline dialoog oleks küll märkimisväärne, kuid sellest hoolimata ELi otsustusprotsessi rahvusparlamendid oluliselt mõjutada ei saaks. Poliitiline dialoog Euroopa Komisjoniga on eelkõige kirjavahetus ning Euroopa Komisjon ei selgita oma vastustes – mis saadetakse suure hilinemisega – kui palju on tegelikult rahvusparlamentide soovitustega ja seisukohtadega arvestanud. Vastused on jäänud väga üldsõnalisteks ja ebaselgeks ning seetõttu pole põhjust rääkida demokraatia defitsiidi otsesest vähenemisest, võrreldes Lissaboni lepingu jõustumisele eelnenud perioodiga.

Aktiivsemad rahvusparlamendid ei soovi olukorraga leppida ning otsivad täiendavaid võimalusi ELi otsustusprotsessis osalemiseks. Selleks kasutati esimest korda „rohelist kaarti”, mida ELi aluslepingud kuidagi ette ei näe ning juba praegu räägitakse „punase kaardi” mehhanismist, mida samuti ei eksisteeri, kuid mille vastu rahvusparlamendid huvi tunnevad. Selleks, et neid kaarte kasutada, on vaja täiendavaid muudatusi aluslepingutesse täpsustamaks rahvusparlamentide rolli. Autor kahtleb sügavalt, kas ELi institutsioonid ning liikmesriikide valitsused, kellel on EL Nõukogus seadusandlik võtmeroll, peavad seda ELi institutsionaalsest loogikast ja senisest praktikast lähtudes vajalikuks.

KASUTATUD ALLIKATE LOETELU

Kasutatud kirjandus:

1. Booth, S., Howarth, C. (2014). *The European Parliament: A failed experiment in pan-European democracy?* OpenEurope.
2. O'Brennan, J., Raunio, T. (2007). Introduction: deparliamentarization and European integration, in *National Parliaments within the Enlarged European Union. From „victims” of integration to competitive actors?* (1-27), ed. by O'Brennan, J., Raunio, T. London and New York: Routledge.
3. Campbell, M. (2012). The democratic deficit in the European Union. In *Claremont-UC Undergraduate research Conference on the European Union*. Vol. 2009, No. 1.
4. Cooper, I., (2011). A „Virtual Third Chamber” for the European Union? *National parliaments after the Treaty of Lisbon*. ARENA Working Paper. Loetud aadressil <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01402382.2012.665735> (20.10.2015).
5. Cooper, I., (2013). *Bicameral or Tricameral? National Parliaments and Representative Democracy in the European Union*. Journal of European Integration, 35:3, 531-546. Loetud aadressil http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/07036337.2013.799939#.Vd9J_U0w_Vg (20.10.2015).
6. Eriksen, E., Fossum, J. (2000). *Democracy in the European Union: Integration Through Deliberation?* London and New York: Routledge.
7. Erne, J., (2007/2008). *Riigi pädevuse omistamine rahvusvaheliste organisatsioonide kohustuste alusena*. Acta Societatis Martensis, 121-142.
8. Follesdal, A., Hix, S. (2006). Why there is a democratic deficit in the EU: A response to Majone and Moravcsik. *Journal of common market studies*, 44(3), 533-562.

9. Jančić, D. (2015). *The game of cards: National parliaments in the EU and the future of the early warning mechanism and the political dialogue*. Common Market Law Review, 52(4), 939-975. Loetud aadressil: <http://www.kluwerlawonline.com/document.php?id=COLA2015075&PHPSESSID=7nnjqo903a9srd4904m573ld2> (28.11.2015).
10. Goetz, K.H., Meyer-Sahling, J-H. (2008). *The Europeanisation of national political systems: Parliaments and executives, living reviews in European Governance*, 3(2). Loetud aadressil http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2011/2482/pdf/lreg_2008_2Color.pdf (8.9.2015).
11. Griffith, J., C. (2006). *Beyond transparency: new standards for legislative information systems*. Fulbright Research Scholar.
12. Hix, S., Noury, A., G., Roland, G. (2007). *Democratic Politics in the European Parliament*. Cambridge University Press.
13. Hix, S., Goetz, Klaus H. (2000). *Introduction: European integration and national political systems*. West European Politics, 23:4, 1-26, DOI: 10.1080/01402380008425398. Loetud aadressil <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/01402380008425398> (19.10.2015).
14. Högenauer, A.-L., Neuhold, C. (2015). *National Parliaments after Lisbon: Administrations on the Rise?* West European Politics, 38:2, 335-354. Loetud aadressil <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/01402382.2014.990698> (13.09.2015).
15. Kaczyński, P., M. (2011). *Paper tigers or sleeping beauties? National Parliaments in the post-Lisbon European Political System*. CEPS Special Report. Loetud aadressil http://aei.pitt.edu/15771/1/Kaczynski_on_National_Parliaments_post_Lisbon_e-version_rev.pdf (20.10.2015).

16. Kassim, H. (2005). The Europeanization of member state institutions, in *The Member States of the European Union*, ed. by S. Bulmer and C. Lequesne. Oxford: Oxford University Press, 285-316.
17. Katz, R. S. (2001). *Models of Democracy Elite Attitudes and the Democratic Deficit in the European Union*. European Union Politics, 2(1), 53-79.
18. Kiiver, P. (2006). *The National Parliaments in the European Union: A Critical View on EU Constitution-Building*. Hague: Kluwer Law International.
19. Kiiver, P. (2006). *The composite case for national parliaments in the European Union: Who profits from enhanced involvement*. European Constitutional Law Review, 2(02), 227-252.
20. Kramer, E. (2010). *The role of national parliaments in regional policy under the Treaty of Lisbon*. Note of Policy Department. Brussels: European Parliament.
21. Laursen, F, Pappas, S.A. (1995). *The Changing Role of Parliaments in the European Union*. Maastricht: EIPA, 1995.
22. Maurer, A., Wessels, W. (2001). *National Parliaments on their Ways to Europe. Losers or Latecomers?* Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft Loetud aadressil [http://aei.pitt.edu/1476/1/National Parliaments Losers or Latecomers.pdf](http://aei.pitt.edu/1476/1/National_Parliaments_Losers_or_Latecomers.pdf) (8.9.2015).
23. Moravcsik, A. (2004). *Is there a 'democratic deficit' in world politics? A framework for analysis*. Government and opposition, 39(2), 336-363.
24. Neuhold, C., Hoegenauer, A.-L. (2013). *Administrators networking EU affairs? The role of parliamentary officials in inter-parliamentary coordination and control*. Paper presented at the EUSA Bi-annual Conference. Loetud aadressil euce.org/eusa/2013/papers/6c_neuhold.docx (14.09.2015).
25. Neuhold, C., Smith, J. (2015). Conclusion: From „Latecomers” to „Policy Shapers”? - The Role of National Parliaments in the „Post-Lisbon” Union, in *The*

Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union, ed. by Hefftlar, C., Neuhold, C., Rozenberg, O., Smith, J. (668-687). London:

26. Neunreither, Karlheinz (2005). *The European Parliament and National Parliaments: Conflict or cooperation?*. The Journal of Legislative Studies, Volume 11, No.3/4 (466–489). Loetud aadressil <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13572330500273802> (20.10.2015).
27. Norris, P. (1997). *Representation and the democratic deficit*. European Journal of Political Research, 32(2), 273-282. Loetud aadressil <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1475-6765.00342/epdf> (28.11.2015).
28. Norton, P. (1996). Introduction: Adapting to european Integration, in *National Parliaments and the European Union*, ed. by Norton, P. (1-12). London, New York: Routledge.
29. Nugent, N. (2010). *The government and politics of the European Union. The European Union series*. 7th edition. New York: Palgrave Macmillan, 430-435.
30. Nwaneri, C., L. (2009). *EU Integation: Intergovernmentalism Versus Supranationalism*. Dublin: National University of Ireland. Loetud aadressil <http://eupolicyprojects.blogspot.com.ee/2009/05/eu-integration-intergovernmentalism.html> (28.11.2015).
31. Oppermann, T. (2002). Euroopa õigus. Tallinn: Juura Õigusteabe AS.
32. Parts, M. (2010). *Simon Hix Euroopa Liidu demokraatia defitsiidist*. Riigikogu Toimetised. Loetud aadressil <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=14279> (28.11.2015).
33. Peters, J. (2005). *National parliaments and subsidiarity: think twice*. European Constitutional Law Review, 1(01), 68-72.
34. Priks., P., Veebel. V. (2004). *Otsides lahendust demokraatia defitsiidile Euroopa Liidus: kaasav demokraatia Euroopa Tulevikukonvendi näitel*. Tartu Ülikooli Euroopa Kolledži Toimetised, nr 21, 5.

35. Raig, I. (2013). *Euroopa föderatsioonist ja selle alternatiivist*. Loetud aadressil <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=16421> (19.10.2015).
36. Raunio, T. (1999). *Always One Step Behind? National Legislatures and the European Union*. Government and Opposition, Volume 34, Issue 2 (180-202).
37. Raunio, T. (2011). *The Gatekeepers of European Integration? The Functions of National Parliaments in the EU Political System*. Loetud aadressil <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/07036337.2010.546848>
38. Raunio, T., Hix, S. (2001). Backbenchers Learn to Fight Back: European Integration and Parliamentary Government, in *Europeanised politics? European Integration and National Political System*, ed. Goetz K., H., Hix, S. (142-169). London: Frank Cass Publishers.
39. Rozenberg, O., Hefftl, C. (2015). Introduction, in *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*, ed. by Hefftl, C., Neuhold, C., Rozenberg, O., Smith, J. (1-43). London: .
40. Schimmelfennig, F., Rittberger, B. (2015). The EU as a system of differentiated integration. A challenge for theories of European integration?, in *European Union: Power and Policy-making*, ed. by Richardson, J., Mazey, S. (33-63). London and New York: Routledge.
41. Steenbergen, M., R., Marks, G. (2004). Introduction: Models of political conflict in the EU, in *European Integration and Political Conflict*, ed. by Steenbergen, M., R., Marks, G. Cambridge University Press.
42. Schmidt, Vivien A. (1999). *European 'federalism' and its encroachments on national institutions*. Publius, Volume 29, Number 1.
43. Sprung, C. (2013). *A New Type of Representative Democracy? Reconsidering the Role of National Parliaments in the European Union*. Journal of European Integration, 35:5, 549-563. Loetud aadressil <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/07036337.2013.799944> (19.10.2015).

44. Stratulat, C., Emmanouilidis, J., A., Fischer, T., Piedrafita, S. (2014). *Legitimising EU Policymaking: What Role for National Parliaments?* Loetud aadressil http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_4101_legitimising_eu_policymaking.pdf (19.10.2015).
45. Tans, O., Zoethout, C., Peters, J. (2007). *National Parliaments and European Democracy. A Bottom-up Approach to European Constitutionalism*. Groningen: Europa Law Publishing.
46. Travers, D., Coppolecchia, H., Tomlins, A. (2002). *European Affairs Committees. The Influence of National Parliaments on European Policies*. Brussels: European Parliament.
47. Wallace, H. (2005). An institutional Anatomy and Five Policy Modes, in *Policy-Making in the European Union, Fifth Edition*, ed. by Wallace, H., Vallace, W., Pollack, M., A. (49-93). Oxford University Press.
48. Weiler, J. H., Haltern, U. R., & Mayer, F. C. (1995). European democracy and its critique. *West European Politics*, 18(3), 4-39. Loetud aadressil <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/01402389508425089> (28.11.2015).
49. Winzen, T. (2012). *European integration and national parliamentary oversight institutions*. *European Union Politics*, 14(2), 297-323. Loetud aadressil <http://eup.sagepub.com/content/14/2/297.short> (19.10.2015).

Teadustöö:

50. Bengtson, C. (2006). *National parliaments and European legislation. How scrutiny procedures have adapted and why*. Published doctoral thesis, University of Glasgow, Department of Politics.

Kõned ja kirjad:

51. Fischer, J. (2000). *From Confederacy to Federation: Thoughts on the Finality of European Integration*, Humboldt University in Berlin. Speech. Loetud aadressil <http://www.google.be/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&u>

act=8&ved=0CCEQFjAAahUKEwiX6PuS-c7IAhVKORQKHbEyAdA&url=http%3A%2F%2Fjeanmonnetprogram.org%2Farchive%2Fpapers%2F00%2Fjoschka_fischer_en.rtf&usg=AFQjCNGw-qxhtRdsH2JCyWlFTVb_rp1rEw (19.10.2015).

52. Kiri lisadega Euroopa Komisjoni presidendilt ja asepresidendilt adresseeritud Riigikogu esimehele, mis on saadetud 1.12.2009. Loetud aadressil http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/docs/letter_et.pdf (19.09.2015)
53. Eesti Postimees (23.01.2013). President: Euroopa Liidus tuleks tugevdada demokraatiat. Loetud aadressil <http://www.postimees.ee/1112314/president-euroopa-liidus-tuleks-tugevdada-demokraatiat> (28.11.2015).
54. Letter dated 22 July 2015 from Lord Boswell of Aynho, Chairman of the House of Lords European Union Committee addressed to the President of the European Commission titled „*Food waste: a proposal by national parliaments to the European Commission*”.

Kasutatud normatiivaktid:

55. Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioonid. ELT C 326, 26.10.2012, 1 – 390.
56. Lissaboni leping, OJ C 306, 17.12.2007.
57. Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon. Euroopa Liidu Teataja, C 326/47, 26.10.2012, 1 – 344.

Ametlik dokumentatsioon:

58. Euroopa Komisjon (2011). *Komisjoni aruanne subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse kohta (18. aruanne „Parem õigusloome”, mis hõlmab aastat 2010)*. KOM(2011) 344 lõplik.
59. Euroopa Komisjon (2011). *Komisjoni 2010. aasta aruanne Euroopa Komisjoni ja liikmesriikide parlamentide suhete kohta*. KOM(2011) 345 lõplik.

60. Euroopa Komisjon (2012). *Komisjoni aruanne subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse kohta (19. aruanne „Parem õigusloome”, mis hõlmab aastat 2011)*. KOM(2012) 373 lõplik.
61. Euroopa Komisjon. (2012). *2011. aasta aruanne Euroopa Komisjoni ja liikmesriikide parlamentide suhete kohta*. KOM(2012) 375 lõplik
62. Euroopa Komisjon (2013). *2012. aasta aruanne Euroopa Komisjoni ja liikmesriikide parlamentide suhete kohta*. KOM(2013) 565 lõplik.
63. Euroopa Komisjon (2013). *2012. aasta aruanne subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse kohta*. KOM(2013) 566 lõplik.
64. Euroopa Komisjon (2014). *2013. aasta aruanne subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse kohta*. KOM(2014) 506 lõplik.
65. Euroopa Komisjon (2014). *2013. aasta aruanne Euroopa Komisjoni ja liikmesriikide parlamentide suhete kohta*. KOM(2014) 507 lõplik.
66. Euroopa Komisjon (2015). *2014. aasta aruanne Euroopa Komisjoni ja liikmesriikide parlamentide suhete kohta*. KOM(2015) 316 lõplik.
67. Euroopa Komisjon (2015). *Lisa järgmise dokumendi juurde: Komisjoni aruanne 2014. aasta aruanne subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse kohta*. KOM(2015) 315 lõplik.
68. Euroopa Ühenduste Komisjon. (2006). *Komisjoni teatis Euroopa Ülemkogule. Kodanikekeskne tegevuskava Euroopa Liit tulemuslikuks*. Brüssel, KOM(2006) 211 lõplik.
69. Euroopa Liidu Teataja. (4.8.2011). *Euroopa Liidu parlamentide Euroopa Liidu asjade komisjonide konverentsi kodukord*. C 229/1. Loetud aadressil http://www.cosac.eu/documents/basic-texts/rules-of-procedure-of-the-cosac/c_22920110804et00010006.pdf (27.09.2015).
70. Euroopa Parlament. (1997). *Report on the relations between the European Parliament and national parliaments*. A4-0179/97. Loetud aadressil <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A4-1997-0179+0+NOT+XML+V0//EN> (27.09.2015).

71. Euroopa Parlament. (2002). *European Parliament resolution on relations between the European Parliament and the national parliaments in European integration*. P5_TA(2002)0058. Loetud aadressil <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P5-TA-2002-0058+0+DOC+PDF+V0//EN> (27.09.2015).
72. Euroopa Parlament. (2009). *Euroopa Parlamendi 7. mai 2009. aasta resolutsioon Euroopa Parlamendi ja riikide parlamentide vaheliste suhete arendamise kohta vastavalt Lissaboni lepingule*. P6_TA(2009)0388. Loetud aadressil <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0388+0+DOC+XML+V0//EN> (27.09.2015).
73. Euroopa Parlament (2014). *Euroopa Parlamendi 16. aprilli 2014. aasta resolutsioon Euroopa Parlamendi ja riikide parlamentide vaheliste suhete kohta (2013/2185(INI))*. Vastuvõetud tekstid. Strasbourg. Loetud aadressil <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0430+0+DOC+XML+V0//ET> (20.10.2015).
74. European Parliament. (2015). *State of play on reasoned opinions and contributions by National Parliaments under Protocol 2 of the Lisbon Treaty*. Loetud aadressil http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/7ebda1e2-c192-437a-98b4-a9f9c39473f4/State_of_play_-_July_2015.pdf (25.09.2015).
75. Verger, C. (2014). *Raport Lissaboni lepingu alusel toimuvate Euroopa Parlamendi ja riikide parlamentide vaheliste suhete kohta 2009-2014. 2013. ja 2014. aasta aruanne*. Brüssel: Riikide parlamentidega suhtlemise direktoraat, 16.

Internetiallikad:

76. COSAC (1992). *Meeting VI Portugal*. Loetud aadressil <http://www.cosac.eu/portugal1992/> (14.09.2015)
77. COSAC Secretariat. (17.05.2013). *19 Bi-annual Report: Developments in EU*. Dublin, 32-33. Loetud aadressil <http://www.cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac/d7-19%20Bi-annual%20Report%20EN1.doc> (27.09.2015).

78. COSAC Secretariat. (2014). *Historical Development*. Loetud aadressil <http://www.cosac.eu/documents/History%20of%20COSAC%20SEPTEMBER%202014%20EN.pdf> (14.09.2015).
79. COSAC Secretariat. (4.11.2014). *Twenty-second Bi-annual Report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny*. Loetud aadressil http://www.cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac/f4%20COSAC%2022nd%20Bi-annual%20Report_EN.pdf (27.09.2015).
80. Autor puudub. (13.07.2015). *The possibility for national parliaments to make suggestions to the European Commission was at the centre of discussions during a meeting of COSAC*. Loetud aadressil <http://www.eu2015lu.eu/en/actualites/articles-actualite/2015/07/cosac-carton-vert/index.html> (27.09.2015)

**Saabunud arvamuste koguarv riigi/esinduskogu kaupa poliitilise dialoogi
raames¹⁵⁰**

Liikmesriik	Esinduskogu	2010	2011	2012	2013	2014	2010- 2014
Austria	Austria Liidunõukogu	13	3	12	9	10	47
Austria	Austria Rahvusnõukogu	12	7	3	2	4	28
Belgia	Belgia Esindajatekoda	1	4	9	3	1	18
Belgia	Belgia Senat	0	2	0	1	0	3
Bulgaaria	Bulgaaria Rahvuskogu	0	19	13	1	0	33
Eesti	Eesti Riigikogu	0	0	2	2	0	4
Hispaania	Hispaania parlament (mõlemad kojad)	4	2	7	17	45	75
Horvaatia (alates 1.7.2013)	Horvaatia Parlament				0	4	4
Iirimaa	Iirimaa parlament (mõlemad kojad)	3	1	7	12	8	31
Itaalia	Itaalia parlamendi ülemkoda	71	76	96	36	63	342
Itaalia	Itaalia parlamendi saadikutekoda	25	28	15	6	15	89
Kreeka	Kreeka Esindajatekogu	4	4	6	4	0	18

¹⁵⁰ KOM(2011) 345, KOM(2012) 375, KOM(2013) 565, KOM(2014) 507, KOM(2015) 316.

Liikmesriik	Esinduskogu	2010	2011	2012	2013	2014	2010-2014
Küpros	Küprose Esindajatekoda	1	1	2	1	1	6
Leedu	Leedu parlament	4	4	1	6	5	20
Luksemburg	Luksemburgi parlament	7	14	6	5	3	35
Läti	Läti parlament	1	1	1	1	2	6
Madalmaad	Madalmaade Senat	3	6	7	10	6	32
Madalmaad	Madalmaade Alamkoda	1	1	3	7	10	22
Madalmaad	Madalmaad (mõlemad kojad)	2	3	1	/	/	6
Malta	Malta Esindajatekoda	0	2	2	7	3	14
Poola	Poola parlamendi Alamkoda	2	5	3	6	6	22
Poola	Poola parlamendi Ülemkoda	5	4	11	8	6	34
Portugal	Portugali parlament	106	184	227	192	118	827
Prantsusmaa	Prantsusmaa Senat	3	4	19	8	6	40
Prantsusmaa	Prantsusmaa Rahvussamblee	0	2	0	40	35	77
Rootsi	Rootsi parlament	20	42	33	24	10	129
Rumeenia	Rumeenia Senat	9	33	2	26	3	73
Rumeenia	Rumeenia parlament (mõlemad kojad)	2	1	/	/	/	3

Liikmesriik	Esinduskogu	2010	2011	2012	2013	2014	2010-2014
Rumeenia	Rumeenia Esindajatekoda	0	40	26	38	30	134
Saksamaa	Saksamaa Liidunõukogu	23	33	59	40	24	179
Saksamaa	Saksamaa Liidupäev	6	6	2	0	2	16
Slovakkia	Slovakkia Rahvusnõukogu	0	2	1	1	1	5
Sloveenia	Sloveenia Vabariigi Riiginõukogu	0	0	0	0	0	0
Sloveenia	Sloveenia Vabariigi Rahvusassamblee	0	0	0	5	2	7
Soome	Soome parlament	1	2	1	2	0	6
Taani	Taani parlament	11	14	8	4	3	40
Tšehhi Vabariik	Tšehhi Vabariigi Senat	29	43	46	64	41	223
Tšehhi Vabariik	Tšehhi Vabariigi Esindajatekoda	3	5	10	8	5	31
Ungari	Ungari Rahvusassamblee	0	0	0	2	1	3
Ühendkuningriik	Ühendkuningriigi Parlamendi Ülemkoda	12	16	16	18	21	83
Ühendkuningriik	Ühendkuningriigi Parlamendi Alamkoda	3	8	6	5	12	34
Kokku		387	622	663	621	506	2799

**Saabunud arvamuste koguarv riigi/esinduskogu kaupa põhjendatud arvamused¹⁵¹
(subsidiarsuse põhimõtte järgimise kontrolli mehhanism – protokool 2)¹⁵²**

Liikmesriik	Esinduskogu	2010	2011	2012	2013	2014	2010-2014
Austria	Austria Liidunõukogu	2	1	3	6	3	15
Austria	Austria Rahvusnõukogu	1	0	1	0	1	3
Belgia	Belgia Esindajatekoda	0	1	0	1	0	2
Belgia	Belgia Senat	0	1	3	1	0	5
Bulgaaria	Bulgaaria Rahvuskogu	0	2	0	0	0	2
Eesti	Eesti Riigikogu	0	0	0	1	0	1
Hispaania	Hispaania parlament (mõlemad kojad)	0	2	2	5	1	10
Horvaatia (alates 1.7.2013)	Horvaatia Parlament				0	1	1
Iirimaa	Iirimaa parlament (mõlemad kojad)	0	1	0	3	0	4
Itaalia	Itaalia parlamendi ülemkoda	0	2	0	0	0	2
Itaalia	Itaalia parlamendi saadikutekoda	1	3	1	2	1	8
Kreeka	Kreeka Esindajatekogu	0	0	0	3	0	3

¹⁵¹ Et arvamust loetaks protokoli nr 2 mõiste kohaselt põhjendatud arvamuseks, tuleb selles selgelt märkida subsidiarsuse põhimõtte rikkumine ja see tuleb saata komisjonile kaheksa nädala jooksul alates ettepaneku saatmisest liikmesriikide parlamentidele.

¹⁵² KOM(2011) 345, KOM(2012) 375, KOM(2013) 565, KOM(2014) 507, KOM(2015) 316.

Liikmesriik	Esinduskogu	2010	2011	2012	2013	2014	2010-2014
Küpros	Küprose Esindajatekoda	0	1	1	1	0	3
Leedu	Leedu parlament	2	0	1	6	1	10
Luksemburg	Luksemburgi parlament	3	7	3	2	1	16
Läti	Läti parlament	0	0	1	1	0	2
Madalmaad	Madalmaade Senat	0	0	2	3	0	5
Madalmaad	Madalmaade Alamkoda	0	1	3	5	2	11
Madalmaad	Madalmaad (mõlemad kojad)	2	2	1	/	0	5
Malta	Malta Esindajatekoda	0	2	1	5	0	8
Poola	Poola parlamendi Alamkoda	4	4	1	2	0	11
Poola	Poola parlamendi Ülemkoda	2	5	3	2	0	12
Portugal	Portugali parlament	0	1	1	1	0	3
Prantsusmaa	Prantsusmaa Senat	3	1	7	4	0	15
Prantsusmaa	Prantsusmaa Rahvusassamblee	0	1	0	1	1	3
Rootsi	Rootsi parlament	3	11	20	9	2	45
Rumeenia	Rumeenia Senat	0	/	0	/	0	
Rumeenia	Rumeenia parlament (mõlemad kojad)	0	2	0	2	0	4
Rumeenia	Rumeenia Esindajatekoda	0	2	/	3	0	5

Liikmesriik	Esinduskogu	2010	2011	2012	2013	2014	2010-2014
Saksamaa	Saksamaa Liidunõukogu	1	1	5	3	0	10
Saksamaa	Saksamaa Liidupäev	1	1	1	0	0	3
Slovakkia	Slovakkia Rahvusnõukogu	0	2	1	0	0	3
Sloveenia	Sloveenia Vabariigi Riiginõukogu	0	0	0	0	0	0
Sloveenia	Sloveenia Vabariigi Rahvusassamblee	0	0	0	1	0	1
Soome	Soome parlament	0	1	1	1	0	3
Taani	Taani parlament	2	1	3	1	1	8
Tšehhi Vabariik	Tšehhi Vabariigi Senat	1	0	0	2	1	4
Tšehhi Vabariik	Tšehhi Vabariigi Esindajatekoda	1	0	0	2	0	3
Ungari	Ungari Rahvusassamblee	0	0	0	1	0	1
Ühendkuningriik	Ühendkuningriigi Parlamendi Ülemkoda	3	3	3	5	3	17
Ühendkuningriik	Ühendkuningriigi Parlamendi Alamkoda	2	1	1	3	0	7
Kokku		34	64	70	88	21	277

Rahvusparlamentide alamkodade roll Euroopa Liidus¹⁵³

Riik	Valitsuse valvekoer	Poliitikakujundaja	Avalik foorum	Euroopa osaleja	ELi ekspert
Rootsi	X	X	X	X	
Madalmaad	X	X		X	
Taani	X	X		X	
Itaalia	X		X	X	
Portugal	X		X	X	
Saksamaa	X	X			
Soome	X	X			
Küpros	X	X			
Sloveenia	X		X		
Hispaania	X		X		
Ühendkuningriik	X		X		
Malta	X				X
Ungari		X	X		
Luksemburg		X		X	
Horvaatia		X			X
Bulgaaria			X	X	
Prantsusmaa			X		X
Tšehhi Vabariik				X	X

¹⁵³ Neuhold, C., Smith, J. (2015). Conclusion: From „Latecomers” to „Policy Shapers”? - The Role of National Parliaments in the „Post-Lisbon” Union, in *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*, ed. by Hefftl, C., Neuhold, C., Rozenberg, O., Smith, J. (668-687). London: 678.

Riik	Valitsuse valvekoer	Poliitikakujundaja	Avalik foorum	Euroopa osaleja	ELi ekspert
Belgia	X				
Eesti	X				
Läti	X				
Leedu	X				
Slovakkia	X				
Kreeka	X				
Poola		X			
Austria		X			
Iirimaa			X		
Rumeenia				X	
KOKKU	18	11	10	9	4

THE PARTICIPATION OF NATIONAL PARLIAMENT IN POLITICAL DIALOGUE WITH THE INSTITUTIONS OF THE EUROPEAN UNION AFTER THE LISBON TREATY

Inna Dolgovskaja

Summary

The role of the national Parliaments in the European Union (EU) has been widely discussed throughout the history of European integration. Since the beginning of 1990, the problems of democratic deficit and legitimacy have become central to European integration. Various academic sources labelled national Parliaments "Sleeping Beauties", "losers", "latecomers" or, even worse, "victims" of European integration. The problem of legitimacy and democratic deficit were addressed by different treaties such as the Maastricht Treaty and the Amsterdam Treaty, but national Parliaments were hardly recognised as the real players in the European decision-making process. It seemed as though national Parliaments had lost the battle of European integration, but everything changed with the advent of the Lisbon Treaty. For the first time in the history of European integration, national Parliaments were incorporated into the constitutional system of the EU. The Lisbon Treaty, nicknamed "the Treaty of Parliaments", not only mentioned national Parliaments in the Treaty itself but also included two very important annexed protocols that were dedicated to the national Parliaments. Finally from "losers" or "victims" of the European integration, the national Parliaments became full members with other institutions of the EU, such as the European Parliament, the European Commission and the Council of the EU, allowing them to participate in the decision-making process of the EU. But is this really the case?

The aim of this thesis is to analyse European integration theories through the involvement of national Parliaments, to give an overview of the role of national Parliaments prior to the Lisbon Treaty, and to analyse whether or not the Lisbon Treaty afforded them sufficient competence, power, possibilities and mechanisms to participate in the decision-making process of the EU or if national Parliaments need additional competences and mechanisms to improve their participation in the decision-making process of the EU.

In order to achieve the aim of the thesis, the following research questions are established:

- Which types of role could national Parliaments fulfil in the context of the European integration process, as a result of theories of European integration?
- How has the role of national Parliaments changed following the adoption of the Lisbon Treaty?
- Do national Parliaments use the power and competence afforded to them by the Lisbon Treaty in order to have political dialogue and to participate in the Subsidiarity Control Mechanism? Should additional changes be made to the treaties of European integration to better specify the role of national Parliaments, due to the fact that they face several problems and obstacles due to a lack of human resources, different models of national Parliaments, missing common identity and understanding of the law and decision-making process of the EU?

As such, the hypothesis of this thesis is established: participation of national Parliaments in political dialogue, competencies and mechanisms did not improve the democratic dimension in the EU due to the fact that practical expectancies and binding assignments are missing, as a result of national Parliaments facing several problems and obstacles due to a lack of human resources, different models of national Parliaments, missing common identity and understanding of the law and decision-making process of the EU to put forward an application, as granted by the new competences set out in the Lisbon Treaty.

This Master's thesis is divided into three chapters:

The first chapter is focused on the democratic deficit and European integration, and thus the role taken on by national Parliaments. The second chapter gives an overview of the role of national Parliaments according to the treaties. In the context of the Lisbon Treaty, the author is focusing on two of the most important issues: the Subsidiarity Control Mechanism and political dialogue with the European Commission. This same chapter also deals with the creation of European Union Affairs Committees in national Parliaments and the roles and duties of National Parliament Representatives to the

European Parliament. The author also analyses and evaluates different mechanisms and cooperation platforms such as inter-parliamentary meetings with the European Parliament, COSAC, IPEX and ECPRD, which help national Parliaments to find contacts, create fruitful cooperation and to participate in political dialogue.

The third and final chapter presents an empirical database of the participation of national Parliaments in the Subsidiarity Control Mechanism, and in political dialogue with the European Commission, and analyses them. Based on these statistics and analysis, the author draws conclusions which, in turn, prove the hypothesis.

The main research method used throughout this thesis is quantitative analysis based on the annual reports and statistics of the European Commission during 2010-2014. The thesis focuses on the different treaties of the EU, the positions of national Parliaments, the European Parliament's resolutions on relations between the European Parliament and the national Parliaments, the annual reports of COSAC, legal basis of the EU concerning the role of the national Parliaments and the decision-making process in the EU, academic articles, and on the experience and knowledge gained by the author while working at the Estonian Parliament *Riigikogu*, the Permanent Representation of Estonia to the EU, and the European Parliament.

After analysing the theories of European integration, the author came to the conclusion that the EU is a symbiosis of federalism and intergovernmentalism. Federalism hardly recognised the role of national Parliaments in the decision-making process of the EU, therefore different intergovernmental theories supported the role of national Parliaments in the European integration process with hope that they would help to solve the problem of legitimacy of EU and decrease the democratic deficit.

Before the Maastricht Treaty, national Parliaments are remembered as having been peripheral institutions of the EU that ratified European treaties, thereby giving away law-making powers to Brussels without ensuring effective national parliamentary control over their government's decisions in the Council. The first attempt to bring national Parliaments to the decision-making process of the EU was through the creation of the European Union Affairs Committees in national Parliaments, the ECPRD, and the presence of the first National Parliament Representatives in the European Parliament to

gather information, create contacts and to form an independent opinion, not based on the opinion of the government. At the beginning of 1990, national Parliaments made a second attempt through organisation of the first *Assizes* conference and the creation of COSAC. Additionally, in 2006, IPEX was created, offering national Parliaments the opportunity to access and search for information concerning different documents and reports from the EU, including reasoned opinions of the national Parliaments. Also in 2006, the European Parliament held its first inter-parliamentary meeting. But even these mechanisms and opportunities did not help to integrate national Parliaments into the decision-making process of the EU. The problem being that decisions of COSAC, memos of the inter-parliamentary meeting with European Parliament, and the outcome of ECPRD meetings were not binding, therefore meaning that national Parliaments still could not influence the EU's decision-making process.

Since September 2006, in order to strengthen the involvement of national Parliaments in EU affairs and to enhance the parliamentary and democratic dimension of the EU, the Commission has sent legislative proposals, consultation documents (green and white papers and communications), the annual legislative programme and other planning or policy documents to national Parliaments. In 2009, the adopted Lisbon Treaty contained two very important annexes: Protocol No 1 on the role of national Parliaments in the EU and Protocol No 2 on the application of the principles of subsidiarity and proportionality. National Parliaments can send opinions to the European Commission within the context of political dialogue, and expect to receive a response within three months. Furthermore, national Parliaments also have the ability to send reasoned opinions to the Presidents of the European Parliament, the Council of the EU and the Commission within a deadline of eight weeks from the transmission of the draft legislative act in all languages. In this case, the national Parliaments must set out the reasons why they consider that the draft legislative act in question does not comply with the principle of subsidiarity. However, in cases where reasoned opinions do not trigger a yellow or orange card procedure, the Commission replies to the reasoned opinions in the context of political dialogue. The Subsidiarity Control Mechanism applies in areas where the EU has shared competence with Member States. Protocol No 2 operates with various thresholds, which have been named "yellow cards" and "orange cards". Until now, the yellow card procedure has been triggered twice. In 2012, national Parliaments

did not agree with the Commission's proposal for a Council Regulation on the exercise of the right to take collective action within the context of the freedom of establishment and the freedom to provide services (the so-called "Monti II-proposal") and in 2013, a further yellow card procedure was triggered with regards to the Commission's proposal for a Council Regulation on the European Public Prosecutor's Office (also called the "EPPO-proposal"). In the first case, the European Commission did not find that the principle of subsidiarity had been breached. Bearing in mind the views expressed and the state of play of the discussions among relevant stakeholders, the Commission decided to withdraw the proposal. From one viewpoint it was a first win for national Parliaments. However, on the other hand, the European Commission has been criticised by national Parliaments due to a number of reasoned opinions sent by national Parliaments, urging the European Committee to make this step. The real problem was that the European Parliament and the Council of the EU were not satisfied with the proposal. On the second occasion, the European Commission did not take into account the number of reasoned opinions sent by national Parliaments, and the EPPO-proposal came into force. So far, no orange card procedures have been triggered. There are several problems faced by national Parliaments. The understanding of subsidiarity and proportionality is difficult, as is the difference between subsidiarity and proportionality. Furthermore, the European Commission does not solve these problems. As of now, no common instructions to homogenise the rules and criteria of subsidiarity and proportionality have been set out.

On the basis of analysis of the different models of national Parliaments, the author concluded that if all national Parliaments were as active as the national Parliaments in Sweden, Portugal, Italy, Spain, Germany, Romania, the Czech Republic and the United Kingdom, political dialogue would be remarkable, but national Parliaments would still be unable to participate in the decision-making process of the EU because, above all, political dialogue involves correspondence between the national Parliaments and European Commission, where the latter does not explain the extent to which it takes the opinions of national Parliaments into account. The answers are not concrete or clear-cut; therefore we cannot say that democratic deficit has decreased compared to the period before the Lisbon Treaty.

Those productive and active national Parliaments are not content with the current situation, and strive to find solutions and additional mechanisms such as "green card" and "red card", which are not regulated by the Lisbon Treaty. It is the author's belief that if these cards should exist, the Treaty of Lisbon must be changed. That said, the author has deep doubts that the institutions of the EU would agree to such changes.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Inna Dolgovskaja (isikukood: 48302053729) annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose „Rahvusparlamentide osalus poliitilises dialoogis Euroopa Liidu institutsioonidega Lissaboni lepingu järgselt”, mille juhendajad on Piret Ehin (Ph.D) ja Kirke Kink (MA),

1. reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
2. üldsusele kättesaadavaks tegemiseks ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
3. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile;
4. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus, 18.12.2015

(allkiri)